



3 1761 11970840 2



HOUSE OF COMMONS
CANADA

CANADIAN FORCES IN AFGHANISTAN

Report of the Standing Committee on National Defence

**Rick Casson, MP
Chair**

JUNE 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

CANADIAN FORCES IN AFGHANISTAN

Report of the Standing Committee on NATIONAL DEFENCE

**Rick Casson, MP
Chair**

JUNE 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119708402>

STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE

CHAIR

Rick Casson

VICE-CHAIRS

Claude Bachand

John Cannis

MEMBERS

Dawn Black, MP

Robert Bouchard, MP

Cheryl Gallant, MP

Russ Hiebert, MP

Hon. Joe Mcguire, MP

Steven Blaney, MP

Hon. Denis Coderre, MP

Laurie Hawn, MP

Hon. Keith Martin, MP

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Harold Albrecht

Hon. Carolyn Bennett

Blaine Calkins

Robert Carrier

Rodger Cuzner

Sukh Dhaliwal

Meili Faille

Hon. Charles Hubbard

Hon. Lawrence MacAulay

Dean Del Mastro

Hon. Dan McTeague

Richard Nadeau

Christian Ouellet

Omar Alghabra

Diane Bourgeois

Serge Cardin

David Christopherson

Paul Dewar

Hon. Ujjal Dosanjh

Luc Harvey

Wajid Khan

Gurbax Malhi

Hon. John McCallum

Hon. Shawn Murphy

Rick Norlock

Marcel Proulx

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED (cont'd)

Anthony Rota

Hon. Andy Scott

Hon. Judy Sgro

Paul Steckle

Brian Storseth

Lui Temelkovski

Hon. Robert Thibault

Alan Tonks

CLERK OF THE COMMITTEE

Andrew Bartholomew Chaplin

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Jim Cox, Wolf Koerner

THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE

has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied Canadian Forces in Afghanistan.

TABLE OF CONTENTS

DEDICATION	xi
CHAIRMAN'S FOREWORD.....	1
Star of Military Valour	3
Medal of Military Valour	3
EXECUTIVE SUMMARY.....	5
INTRODUCTION.....	11
STUDY MANDATE	11
GENERAL	11
FUNDAMENTAL FACTORS.....	14
GOVERNMENT POLICY BACKGROUND	15
THE REPORT	16
CHAPTER 1 — THE CONTEXT	19
GENERAL	19
CANADA AND AFGHANISTAN.....	20
ONCE A FAILING STATE	21
... THEN A FAILED STATE	24
THE CURRENT SITUATION.....	25
THREATS.....	28
The Taliban.....	28
Corruption, Warlords and Opium.....	33
Our Own Impatience.....	34

CHAPTER 2 — THE MISSION	37
GENERAL	37
THE MANDATE	38
THE MISSION	41
COMMITMENTS	41
Operation APOLLO	42
Operation ALTAIR	43
Operation ACCIUS	43
Operation ARCHER	43
Operation ARGUS	44
Operation ATHENA	46
Canadian Air Force Contribution	48
Canadian Navy Contribution	50
NATIONAL COMMAND VS OPERATIONAL COMMAND	50
National Command	50
Operational Command	50
KINETIC AND NON-KINETIC OPERATIONS	51
AFGHAN DEVELOPMENT ZONES	52
THE KANDAHAR PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM (KPRT)	53
Range of Expertise	54
Security	55
Funding Flow	55

CHAPTER 3 — MANDATED STUDY ISSUES	57
MISSION DURATION.....	57
STATE OF PERSONNEL.....	59
Health Services	60
Physical Injury	61
Psychological Injury.....	62
Operational Stress Injury Social Support (OSISS).....	65
Amenities.....	67
The Home Front	68
STATE OF MATERIEL	71
RELATIONSHIP BETWEEN COMBAT OPERATIONS, DEVELOPMENT AND RECONSTRUCTION.....	74
Humanitarian Aid, Development, Reconstruction and CIMIC	74
Military Involvement in the Delivery of Humanitarian Aid, Development or Reconstruction.....	76
BALANCE.....	78
CRITERIA FOR ASSESSING MISSION EFFECTIVENESS	84
MISSION SUCCESS AND OTHER INTERNATIONAL OBLIGATIONS	86
CHAPTER 4 — OTHER IMPORTANT ISSUES	89
INFORMING CANADIANS AND PARLIAMENT	89
Public Understanding of the Mission	90
Parliamentary Understanding of the Mission	91
DEPARTMENTAL SUPPORT OF COMMITTEE TRAVEL	93
THE AFGHANISTAN-PAKISTAN BORDER.....	94
THE STATUS OF WOMEN IN AFGHANISTAN	98
POPPY CROP ERADICATION	99

DETAINEE HANDLING AND TRANSFER	101
CONTRIBUTING TO THE TRAINING OF THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES.....	105
Training the Afghan National Army	106
Training the Afghan National Police	109
SHARING THE BURDEN.....	111
CONCLUSION	115
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	117
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	121
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	127
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	129
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE LIBERAL PARTY	131
DISSENTING OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS	139
DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY	149

DEDICATION

This report is dedicated to the 58 Canadian men and women who, at the time of this report's adoption, have died in Afghanistan, serving our country.

Corporal Glen Arnold, CD	Sergeant Donald Lucas
Master Corporal Raymond Arndt	Bombardier Myles Stanley John Mansell
Corporal Robbie Christopher Beerenfenger	Corporal Matthew McCully
Dr. Glyn Berry	Corporal Kevin Megeney
Corporal Anthony Joseph Boneca	Warrant Officer Frank Robert Mellish, CD
Corporal David Braun	Corporal Robert Thomas James Mitchell
Private David Byers	Corporal Keith Morley, CD
Trooper Darryl Caswell	Corporal Jamie Brendan Murphy
Private Robert Costall	Warrant Officer Richard Francis Nolan, CD
Private William Jonathan James Cushley	Corporal Randy Payne
Private Kevin Dallaire	Trooper Patrick James Pentland
Corporal Paul Davis	Corporal Brent Poland
Corporal Matthew David James Dinning	Master Corporal Darrell Jason Priede
Corporal Ainsworth Dyer	Corporal Christopher Jonathan Reid, CD
Corporal Andrew James Eykelenboom	Sergeant Robert Alan Short
Chief Warrant Officer Robert Girouard, CD	Private Nathan Smith
Sergeant Craig Paul Gillam, CD	Sergeant Shane Stachnik
Captain Nichola Kathleen Sarah Goddard, MSM	Corporal Christopher Paul Stannix
Corporal Francisco Gomez, CD	Master Corporal Allan Stewart
Private Richard Green	Corporal Albert Storm, CD
Private David Robert Greenslade	Sergeant Darcy Scott Tedford, CD
Private Mark Anthony Graham	Lieutenant William Turner
Sergeant Vaughan Ingram	Master Corporal Jeffrey Scott Walsh
Corporal Shane Keating	Corporal Jason Patrick Warren
Corporal Bryce Jeffrey Keller	Corporal Aaron E. Williams
Private Kevin Vincent Kennedy	Private Blake Neil Williamson
Private Josh Klukie	Trooper Mark Andrew Wilson
Master Corporal Anthony Klumpenhauer	Master Corporal Timothy Wilson
Sergeant Marc D. Léger	Private Braun Scott Woodfield

CHAIRMAN'S FOREWORD

The Canadian Forces mission in Afghanistan is a tremendously complex operation. The Committee has worked hard to understand it. In addition to hearing from many witnesses, we made two fact-finding visits to major Canadian Forces bases supporting deployed troops and we travelled to Afghanistan to see the men and women of the Canadian Forces in action. In every instance found Canadian Forces personnel and their families to be serving with a degree of honour, courage and professionalism rarely equalled anywhere the world. We admire them greatly and thank them for doing what they do.

This report addresses issues related to the conduct of the Canadian Forces mission in Afghanistan. In doing so, the Committee wishes to make clear that any criticism of the mission is not intended, in any way, to be critical of military men and women who serve so gallantly on our behalf. In offering our views and recommendations, we wish to be seen solely as fulfilling our role to assist Parliament in holding government accountable for its policies and their execution.

To deploy military forces is one of the most difficult and important decisions government can make. Once the country is committed to such a course of action, Parliament treads a sensitive, but necessary path in critically—and hopefully constructively—reviewing the mission, to ensure the mission is meeting the political and strategic goals set by government. This is the difficult, but terribly important task we set ourselves.

The military mission in Afghanistan has provided Canada with its first intense combat since the Korean War. Not only did the Canadian Forces have to learn quickly, but government and Canadians were subject to a new learning curve that still has to be overcome, in order to fully understand what needs to be done in Afghanistan. The Committee feels that while the Canadian Forces continues to adapt in Afghanistan, it has certainly learned enough, fast enough, to be among the most capable and successful national contingents. The government too continues to learn how to guide, manage and integrate elements of national power in an overseas operation, with some departments learning faster than others. In many ways, Parliamentarians and the Canadian public lag in comprehending the nature and detail of the operation and although they are inclined to want things to go well, they remain conflicted as to whether enough of the right things are being done. In this, there remains a significant role for government, who in addition to simply explaining what is going on, needs to do more to educate and motivate Canadians.

Some discussion was devoted to the idea of receiving regular in-camera or classified operational updates on international operations and the challenges involved in such activity were readily acknowledged. However, despite those challenges, I think there would be considerable value in providing Government-sponsored, non-partisan closed briefings on international operations to a select group of Parliamentarians, so that they

could maintain an accurate understanding of mission status and realistic expectations for the future. Those being briefed would be expected to contribute responsibly to subsequent Parliamentary debates and abide by the obligations imposed by virtue of being selected to receive the briefings.

Given the intriguingly complex nature of the Afghanistan problem, it concerned us that debate often became over-simplified, both with regard to the situation and its remedy. Misperceptions were not uncommon. We therefore came to feel that, apart from the specific tasks found in our official mandate, the Committee also had the obligation to offer a non-partisan, informed, accurate and constructive review of the Canadian Forces mission in Afghanistan. We hope Canadians will find our work useful.

Throughout our study, the Committee benefited greatly from the experience and articulate participation of The Honourable Ujjal Dosanjh. At the conclusion of our trip to Afghanistan in January 2007, Mr. Dosanjh was re-assigned to be the Official Opposition Foreign Affairs Critic and had to leave our Committee. On behalf of all members, I would like to thank him for his contribution and wish him well in his new duties.

When Canadian Forces personnel deploy away from home, whether on a ship patrolling the Arabian Sea, or in surveillance aircraft patrolling Afghanistan airspace, or in a dusty pair of boots patrolling the villages of Zhari district, their military families continue to serve at home. Wives and husbands carry the burden of managing family life while their spouse completes a tour of duty in or near Afghanistan. Sons and daughters worry about Mom or Dad. Mothers and fathers worry about the circumstances of a serving son or daughter. Other close loved ones share the stress and concern.

The Committee knows that in places such as Victoria, Edmonton, Petawawa, Trenton, Valcartier, Gaagetown and Halifax, military families try to carry on as normal a life as possible, while a mother or father, son or daughter is away on a dangerous operational mission. We wish to acknowledge the great courage and stamina displayed by military spouses, their sons and daughters; and their mothers and fathers who 'soldier on' at home. Their role in keeping the home front happy and stable is of prime operational importance because it allows our fighting men and women to concentrate on their mission. In that way they provide significant service to Canada and we would like all Canadians to recognize that fact.

The Committee also wishes to formally recognize the courage and devotion to duty of the following Canadian Forces personnel who have received awards for acts of valour in action against the enemy in Afghanistan.

Star of Military Valour¹

- Major William Hilton Fletcher S.M.V., C.D.
- Private Jess Randall Larochelle S.M.V.
- Corporal Sean Teal S.M.V.
- Sergeant Patrick Tower S.M.V., C.D.

Medal of Military Valour

- Corporal Chad Gerald Chevrefils M.M.V.
- Sergeant Michael Thomas Victor Denine M.M.V., C.D.
- Master Corporal Collin Ryan Fitzgerald M.M.V.
- Corporal Jason Funnell M.M.V.
- Private Jason Carl Allan Lamont M.M.V.
- Master-Corporal Sean Hubert Niefer M.M.V.
- Private Michael Patrick O'Rourke M.M.V.
- Corporal Clinton John Orr M.M.V.
- Captain Derek Prohar M.M.V.
- Captain Michael John Reekie M.M.V.
- Corporal Joseph Jason Lee Ruffolo M.M.V.

1 Military Valour Decorations are national honours awarded to recognize acts of valour, self-sacrifice or devotion to duty in the presence of the enemy. They were approved by Her Majesty Queen Elizabeth II in 1993 and consist of the Victoria Cross, the Star of Military Valour and the Medal of Military Valour. The Victoria Cross is awarded for the most conspicuous bravery, a daring or pre-eminent act of valour or self-sacrifice, or extreme devotion to duty, in the presence of the enemy. The Star of Military Valour is awarded for distinguished and valiant service in the presence of the enemy. The Medal of Military Valour is awarded for an act of valour or devotion to duty in the presence of the enemy.

EXECUTIVE SUMMARY

The mandate adopted on May 16, 2006, by the House of Commons Standing Committee on National Defence stated:

That the Committee examine the various aspects of the mission of Canadian troops in Afghanistan, such as its duration, the state of the personnel and materiel, the relationship between the mission's combat operations and its efforts to help reconstruct the country, and the criteria for assessing its effectiveness, with a view to determining whether it is possible to complete the mission successfully while still meeting Canada's other international obligations, and that the Committee submit recommendations in a report to the House based upon its examination.¹

This report focuses on Canada's military mission in Afghanistan.

Canada is a signatory to the 2006 Afghan Compact,² an agreement between the international community and the government of the Islamic Republic of Afghanistan, in which the International Community agrees to help develop Afghan capacity to rebuild the country. There are three main areas — or 'pillars' — of activity:

- a. Security;
- b. Governance, the rule of law; and human rights;
- c. Economic and social development.

The Canadian military contingent — Joint Task Force Afghanistan (JTF-Afg) — represents one 'D' — defence — that, along with diplomatic and development efforts, comprises the government's '3D' approach to complex conflict and post-conflict situations. The 3D approach is, in turn, part of the government's overall 'whole of government' approach to modern crises.

1 Standing Committee on National Defence. *Minutes*. Meeting No. 2, Tuesday, May 16, 2006.

2 The Afghan Compact can be found on the UNAMA website at <http://www.unama-afg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>.

The Committee finds that JTF-Afg is the most combat effective, best trained, best led, best equipped and best supported mission of its kind that Canada has ever deployed. It is among the best national contingents in the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF).

The Canadian Forces are in Afghanistan:

- a. To protect the national security interests of Canada by helping to ensure that Afghanistan will not, once again, become a haven for international terrorists;
- b. At the invitation of the democratically elected government of the Islamic Republic of Afghanistan, to help provide a secure environment in which the rule of law, human rights and economic prosperity can grow; and
- c. To support our allies and other international friends in the UN, NATO and the G-8 by providing leadership in one of the most difficult operational areas.

Perhaps the most important lesson the Committee learned is that our Canadian Forces mission in Afghanistan is a highly complex and noble operation. It is extremely difficult and will not be ended by any simple remedies or quick fixes. International support will be needed for at least a decade, if not a generation.

One of our more significant findings was that Canadians generally did not know enough about the Canadian Forces mission in Afghanistan and that many therefore had an incomplete understanding of what our military men and women are doing there. Our report therefore takes time to explain the complex environment and circumstances in which the Canadian Forces must operate. Our report goes on to discuss the mandate of the Canadian Forces in Afghanistan. Succeeding chapters examine specific issues identified in our study mandate and other important issues we discovered and studied along the way.

The Committee identified three important factors that had fundamental influence on the Canadian Forces mission. First, Canada is not acting unilaterally in Afghanistan. Consequently well-intentioned calls for Canada to do 'this' or change 'that' tend to oversimplify issues. Second, perhaps the most misunderstood aspect of the mission is that it is one of capacity building. From the beginning, the international effort has been offered in support of Afghans. Canadians do not do the work for Afghans, they help Afghans build the capacity to do the work themselves, giving development and reconstruction an 'Afghan face.' A corollary is that improvements come only as fast as the emerging capacity will allow — an 'Afghan pace,' so there is no advantage in simplistically throwing Canadian money, people or equipment at problems faster than they can be absorbed and used effectively. Third, and perhaps most important, Canada has taken

sides in this issue. Along with its allies, Canada has decided to stand with the democratically elected government of Afghanistan. Therefore, the mission is not, and never has been, anything akin to a peacekeeping mission.

There are three general threats. First, the main direct threat to the national security of Afghanistan, and to Canadian troops, is the Taliban who have continued to mount an insurgency against the Afghanistan government and use guerrilla warfare tactics against JTF-Afg, including suicide bombers, improvised explosive devices and ambushes with machine guns and rocket propelled grenade launchers. The second threat is a poisonous mix of corruption, the illegal drug trade and continuing tribal warlord influence beyond the capital city of Kabul. The Committee feels the third threat is closer to home. It is found in our own national impatience with the pace of progress in Afghanistan. The reality is that the military alone cannot solve the Afghanistan problem.

As proud as we are of our military contribution, the Committee is not blind or deaf to the considerable challenges facing the overall international effort or Canadian mission in Afghanistan. We found that, although there are recent signs of some improvement, the Canadian government and media have been less than wholly effective in providing ordinary Canadians and Parliamentarians with adequate information about Canada's military mission in Afghanistan. Government could have done more and the media could have been much more balanced in its approach and covered more of the non-combat activity constantly being conducted by Canadian troops. In this regard, we were encouraged by the government's release of a report explaining the progress being made by the Canadian mission in Afghanistan.³

Critics of the mission have said it is unbalanced and that more diplomatic and development effort is required — and less combat operations. Nearly everyone we met, including military commanders, agreed that more development was needed, but they pointed out that security trumps development and until an adequate degree of security existed, development aid could not flow to the degree desired. Moreover, critiques of imbalance have usually been based on simplistic assumptions by which balance was equated to numbers of people or quantity of dollars. In fact, balance is most accurately measured on the basis of *effect*. The military mission has always had a degree of balance unknown to most Canadians, based on the work of the Canadian-led Provincial Reconstruction Team (PRT) in Kandahar and the Strategic Advisory Team-Afghanistan, working within Afghan government ministries in Kabul.

3 Government of Canada. *Canada's Mission in Afghanistan: Measuring Progress*. Report to Parliament, February 2007. At http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/docs/260207_Report_E.pdf.

A considerable number of Canadian Forces soldiers are involved in training the Afghan National Army and that they accompany Afghan soldiers into combat. Canada could do more in this area because a competent and effective Afghan National Army that is capable of protecting its own country is a prerequisite for foreign troops to leave Afghanistan.

Our troops have seen extensive combat and have been successful in every major tactical battle against the Taliban, but the cost has been heavy. Fifty-eight Canadians have died in Afghanistan so far. Many more have been injured — 205 by April 30, 2007. Those with physical injuries are cared for by a world-class medical system based on multinational and allied support from the battlefield to Canada. The Canadian Forces ability to diagnose and treat psychological injuries has matured over the past decade and considerable attention is devoted to the care of those who have suffered operational stress injuries as a result of service in Afghanistan. For the first time too, families of deployed personnel are receiving attention from mental health professionals, although more needs to be done here.

Canadian soldiers in Afghanistan have been provided with some of the best equipment in the world and, perhaps of more importance, the national defence procurement process has been dramatically successful in delivering new, important operational equipment quickly. Where it traditionally took up to 10 or more years for major equipment to reach the troops in the field, new artillery guns, new mine-resistant armoured personnel carriers, uninhabited aerial vehicles and additional armour plating for trucks all arrived in Afghanistan within one year of the request by commanders. This represents a startling and welcome display of government will and cooperation among military and bureaucratic officials.

Less timely has been the delivery of reconstruction and development aid. In 2006, after major combat operations, it took too long for reconstruction and development efforts to follow-up and mitigate the effects of ISAF operations on local Afghans, many of whom had fled and could not return until wells had been dug, houses repaired and food delivered. While Canadian military forces were able to provide temporary security, the absence of follow-on reconstruction activity made it difficult to convince Afghans to return. DND funds available to the Commander of JTF-Afg were immediately available and useful in getting some local projects underway, but the more substantial CIDA funds were longer in coming. There are promising signs that government bureaucracy has been tempered to the point that CIDA development funds are now flowing more efficiently. In 2007.

Three issues have conspired to take a touch of the gloss off the military record. First, there are a number of Canadian investigations underway, based on un-proven allegations, examining the treatment of Afghan detainees while in Canadian hands and their transfer to Afghan authorities. Second, a degree of associated concern has been expressed over the quality of a technical arrangement between the Canadian Forces and the Afghanistan Ministry of National Defence, governing the details of detainee transfers from the Canadian Forces to Afghan security authorities. A subsequent arrangement,

however, supplemented the first arrangement and removed much of the associated concern. Third, there have been a small number of incidents in which innocent Afghan civilians have been killed during fighting between ISAF and Taliban forces. Most of these unfortunate occurrences have come from the collateral damage of air strikes. Canada has no combat aircraft in Afghanistan, and although Canadian troops have not been directly involved in the air strikes, Afghan displeasure does not usually discriminate among foreign troops. Moreover, Canadian troops have shot Afghan civilians in the course of their operations. No matter the circumstances, these regrettable incidents provide a continuing concern in the campaign to 'win the hearts and minds' of ordinary Afghans.

Not one of the witnesses who appeared before the Committee expected the military problem in Afghanistan to be solved by February 2009. Everyone thinks it will take a long time. Some spoke of decades; some spoke of generations; but all spoke of a long-term commitment. This raises the question of whether the mission mandate ought to be extended or not.

In order to answer that question, the Committee offers some recommendations on how government might improve the information flow between itself, ordinary Canadians and Parliament. In the end, the Committee recommends a Parliamentary debate be held in 2008, on whether the mission should be extended past February 2009. In the meantime, the Committee thinks it is important to remember that Canada is not acting alone. Canada and its allies — United States, United Kingdom, Australia, Denmark, the Netherlands, Estonia and Romania — provide nearly 12,000 troops (2500 Canadian) in the south of Afghanistan. If we leave, someone else will have to carry the load.

We end on a note of humility, acknowledging that many of our close and traditional allies are indeed sharing the burden of combat and providing significant development and reconstruction resources in southern Afghanistan. Many of them have lost national blood and treasure as Canada has. While we might urge others to consider doing more, there is no more effective way to bring others along than to continue playing a meaningful leadership role ourselves. In this regard, the Canadian military mission in Afghanistan has been successful. The men and women of the Canadian Forces have contributed another wonderful chapter to Canadian history.

The insurgents chose to test Canada, and Canada responded magnificently.

General James Jones
Supreme Commander Allied Powers Europe¹

STUDY MANDATE

The mandate adopted on May 16, 2006, by the House of Commons Standing Committee on National Defence stated:

That the Committee examine the various aspects of the mission of Canadian troops in Afghanistan, such as its duration, the state of the personnel and materiel, the relationship between the mission's combat operations and its efforts to help reconstruct the country, and the criteria for assessing its effectiveness, with a view to determining whether it is possible to complete the mission successfully while still meeting Canada's other international obligations, and that the Committee submit recommendations in a report to the House based upon its examination.²

GENERAL

Joint Task Force Afghanistan (JTF-Afg) is the most combat capable, best trained, best equipped and best led formation of its size and kind that Canada has ever fielded. It has been strategically relevant, operationally effective and tactically decisive.

Other reports on Canada's mission in Afghanistan have tended to be pessimistic and some have called for an end to Canada's role in the country. Your Committee knows Canada is better than that. Canadians have never shirked from their responsibility to help those in need, nor has Canada ever failed to take operational leadership when it was necessary to do so. Difficult challenges will not deter our national will. Our military history is the story of Canadians going abroad to fight in the national interest of Canada and on behalf of others who could not defend themselves. From Vimy to Visoko, from Kapyong to Kabul and from Paardeberg to Panjwayi, Canadian military missions, despite the difficulties, have accomplished the job they were sent to do.

1 Gauthier, Major General Michel. *Evidence*. Standing Committee on National Defence No. 22. November 8, 2006.

2 Standing Committee on National Defence. *Minutes*. Meeting Number 2, Tuesday, May 16, 2006.

Canadian diplomatic, development and military personnel in Kandahar were unanimous in telling us that they were clear on what they had to do, that good progress was being made and that now was not the time to waiver. They, more than most, know success is achievable. We agree. That is why this report takes a positive, but realistic and sober view of Canada's military accomplishments and prospects in Afghanistan.

We are realistic and know that the job is not yet over, and that what remains to be done requires the dedicated work of brave Canadians. Canadian soldiers will still have to fight Taliban insurgents. Diplomats will still have to mentor an immature Afghan democracy. Development officers and aid workers will still have to provide resources and support to destitute Afghans throughout the countryside. Therefore, our report presents a realistic, constructive critique of Canada's mission in Afghanistan. Our findings result in clear and achievable recommendations that, if implemented quickly and energetically, will help Canada fulfill its role in the United Nations-led international development effort and its leadership role in North Atlantic Treaty Organization (NATO) military operations designed to create a secure environment throughout Kandahar province.

To spend Canadian blood and treasure abroad is one of the most important and weighty decisions to be taken by government. Parliament has a central role to play in such decision making. The Committee therefore felt the full import of its duty to examine the Canadian Forces mission in Afghanistan.

The Committee's first lesson was that Canada's mission in Afghanistan is a noble endeavour, but an exceedingly difficult and complex one.

The international mission in Afghanistan can be successful with more work. The NATO International Security Assistance Force (ISAF) efforts to help Afghan security forces establish a secure environment have been successful in a majority of the country and are currently making progress in the southern and eastern provinces. The Committee fully understands the challenges facing ISAF in 2007, but we think the appropriate approach is to get on with doing what is necessary to overcome those challenges and not simply dwell on how hard it is going to be. We applaud all ISAF pre-emptive operations that have effectively nullified any expected 'spring offensive' by Taliban forces, this year.

Consider that NATO is the most powerful and successful alliance in the history of the world and the world's best peacekeeping force for the last half of the 20th century. It brought peace to Europe after two World Wars. It imposed peace on the post-Cold War Balkans. It has never failed in any undertaking. Now, in Afghanistan, NATO is engaged in its first out-of-area operation, in another effort to bring peace and stability to a troubled country. NATO will succeed here too.

However, our confident attitude does not prevent us from appreciating the dangerous and significant challenges standing in the way of a peaceful and stable Afghanistan.

While we recognize that the existence and future of the Canadian Forces mission in Afghanistan is entirely a political decision, we found it necessary to keep in touch with sources of 'ground truth' to ensure our deliberations and findings did not become so political, so academic or so unconnected to practicality as to be unhelpful. Along the way, the Committee's work was grounded by candid views offered by serving men and women of the Canadian Forces and their families. We wish to make particular note of our visits to Canadian Forces Base (CFB) Edmonton and CFB Petawawa where we were able to meet with many returning soldiers, some of them injured, and their spouses. Together they provided the Committee with a special insight into the effects of the mission that no amount of second-hand testimony or academic research could have given us. Most importantly, as a culmination to our study, we were pleased to visit Joint Task Force Afghanistan at Kandahar Airfield. It allowed us to judge all that we had heard against the reality on the ground.

Other witnesses appearing before us, particularly those having recent experience in Afghanistan, were also of great value. Testimony from a wide range of academics, diplomats, along with defence, international development and women's advocates provided important benefit to our work. Military officers returning from Afghanistan, who served in senior military headquarters or who worked in the fledgling Afghan government brought novel insight into the larger issues at play. We were also grateful for the informative contributions of Ministers Mackay, O'Connor and Verner.

Given the sometimes life and death issues inherent in the mission, your Committee has worked hard to maintain a non-partisan approach to this study. We tried to look at the issues objectively and come up with realistic recommendations that, if implemented quickly and energetically, will improve the quality and effect of Canada's defence effort in Afghanistan and therefore enhance the overall mission.

Our focus is on the Canadian Forces mission in Afghanistan and therefore this report deals mainly with issues related to the establishment of a secure environment in Kandahar province. We discuss related issues only in so far as they relate to the Canadian military mission. Broader issues of diplomacy and development are left to be examined by the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, which is conducting a wide-ranging, high-level study of Canada's mission in Afghanistan.³

FUNDAMENTAL FACTORS

Throughout our study we were constantly reminded of three fundamental factors that continue to shape Canada's Afghanistan mission.

First, Canada is not acting unilaterally in Afghanistan. Canada is contributing to an international effort in each of the diplomatic, development and defence (3D) environments. Consequently well-intentioned calls for Canada to do 'this' or change 'that' tend to oversimplify issues. Canada works through the United Nations (UN) and NATO, cooperating in a variety of multilateral strategies, programmes and projects. The international effort in Afghanistan is immense. Over 60 countries contribute to the overall development and reconstruction effort.⁴ The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)⁵ has over 1,000 staff (of which about 80% are Afghans) in 13 regional offices throughout the country. There are 15 UN agency offices in Afghanistan. More are being established. ISAF⁶ is made up of military contingents from 37 countries and nearly 40,000 troops.

Second, perhaps the most misunderstood aspect of the mission is that it is one of capacity building. From the beginning, the international effort has been offered in support of Afghans. The 2001 Bonn Agreement and the 2006 Afghanistan Compact clearly explain the lead role to be taken by Afghan authorities. When Canadian units initially served in ISAF, in Kabul, in 2003, they openly advertised their role as "leading from behind" or "second row" support. In Kandahar this support role continues. Canadian development and reconstruction support is also delivered through International Organizations (IOs), Non-Governmental Organizations (NGOs) and UN aid agencies to help Afghans, according to Afghan priorities. Canadians do not do the work for Afghans, they help Afghans build the capacity to do the work themselves, giving development and reconstruction an 'Afghan face.' A corollary is that improvements come only as fast as the emerging capacity will allow — an 'Afghan pace,' so there is no advantage in simplistically throwing Canadian money, people or equipment at problems faster than they can be absorbed and used effectively. There is also no advantage in Canada trying to arbitrarily take action on its own, without international support.

Third, and perhaps most important, Canada has taken sides in this issue. Along with its allies, Canada has decided to stand with the democratically elected government of Afghanistan. Therefore, the mission is not, and never has been, anything akin to a peacekeeping mission. Peace, stability and reconstruction are important aims, but so is the effort to help Afghan security forces eliminate the Taliban insurgency, in order to establish not just any security environment, but one in which democracy and human rights flourish. If

4 Mackay, The Honourable Peter. *Evidence*. Standing Committee on National Defence, June 6, 2006. p. 1.

5 See the UNAMA website at <http://www.unama-afg.org>.

6 See the ISAF website at <http://www.nato.int/ISAF/index.htm>.

generic security were the only aim, then it could be attained under either a Taliban regime or a democratic Afghan government. The issue is really which of those two forms of government provides Afghans with hope, dignity and prosperity in the future. The Committee believes any future under a feudal Taliban regime would simply bring a return to repression, a largely medieval standard of living and an absence of human dignity. Canada has chosen to join the international community in helping Afghanistan to build a democratic and prosperous future and the Canadian Forces will continue to support Afghan security forces in their fight against Taliban insurgents.

GOVERNMENT POLICY BACKGROUND

Government international policy describes the Canadian 'whole-of-government' approach in Afghanistan as being an effort that integrates civilian, government and military resources, to offer a broad-based contribution to the international effort to rebuild Afghanistan. While the term might be novel, the idea is not. Nations have always applied all elements of national power when engaged in any serious effort abroad, particularly one in which important national interests are at stake.

Government policy also mentions 3 "Ds", a term meant to describe the cooperative application of defence, diplomatic and developmental efforts to complex conflict and post-conflict situations. The overall Canadian mission in Afghanistan⁷ does indeed feature all three "Ds", but, in order to understand the focus of this report, it is necessary to understand how each "D" is applied.

The first "D" is diplomacy. Reporting to the Minister of Foreign Affairs, Canadian Ambassador to Afghanistan, Arif Lalani is located in the Canadian Embassy in Kabul. He is the head of the Canadian mission in Afghanistan⁸ and pursues Canadian diplomatic activity with the government of Afghanistan and other countries in the region as required. Given the military focus of this study, diplomatic elements are discussed in this report only in so far as they directly impact the CF mission in Afghanistan.

Development — the second "D" — is largely actioned through the Canadian International Development Agency (CIDA), which contributes to the international development and reconstruction effort in Afghanistan. Along with other major international donors, CIDA supports Afghan government approved national programs and projects

7 See the Department of Foreign Affairs and International Trade website for the Afghanistan mission at <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/menu-en.asp>. Also see the Department of National Defence Afghanistan website at http://www.forces.gc.ca/site/afghanistan/index_e.asp. The Canadian International Development Agency Afghanistan website is at <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdicida.nsf/En/JUD-129153625-S6T>.

8 During the Committee's visit to Joint Task Force Afghanistan (JTF-Afg) in January 2006, the Commander of JTF-Afg, Brigadier General Tim Grant was unequivocal in stating that Ambassador Sproule was the 'head Canadian in country.'

whose delivery is overseen by reputable multilateral institutions such as the World Bank and the UN Development Programme (UNDP). The important point here is that CIDA works through other international organizations, it does not directly undertake development or reconstruction work itself. It supports international programmes and projects throughout the country, as well as in Kandahar Province. In keeping with our study mandate, this report deals only with development activity having direct relevance to the Canadian Forces mission in Kandahar Province.

During its study, the Committee learned that there are subtle, but important differences among the related terms “aid,” “development,” “reconstruction” and “civil-military cooperation (CIMIC)”. These will be further explored in Chapter 4.

The third “D” — defence — is also not as straightforward as it appears. Canada’s defence contribution is directed at security sector reform, one of the three main pillars of the international effort in Afghanistan. While all Canadian Forces elements in Afghanistan remain under national Canadian command, Joint Task Force Afghanistan (JTF-Afg) itself is also assigned under operational command of NATO. NATO, not Canada, is responsible for the overall conduct of military operations in Afghanistan. Canada does not act independently in this regard. While Canada always has a ‘veto’ over how its military forces are used, and Canada is responsible for the conduct of its soldiers in operations, Canadian operational influence is applied, as it always has been, through the NATO chain of command, where any such influence achieved is invariably in proportion to the practical contribution being made.⁹

THE REPORT

Given the complexity of Canada’s mission in Afghanistan, the Committee felt that it was important to explain general aspects of the mission as a whole and offer a description of the Canadian Forces operations, to correct public misperceptions of what our soldiers are doing. Canadian troops are doing much more than simply fighting the Taliban. In fact, they are doing much more than either the government or the media have

9 In addition to formal national diplomatic representation at various levels in NATO, it is interesting to note that Canadians have occupied a number of important positions within the NATO military hierarchy during our presence in Afghanistan. General R.R. Henault, a former CDS, has been Chairman of the NATO Military Committee, the alliance’s senior military advisory council, since 2004. Major General Ivan Fenton served as the Assistant Director of Operations on the Military Staff at NATO Headquarters from 2004-2007 as well. During 2006, Major General Angus Watt was the Deputy Commander Air in ISAF Headquarters. Recently, Brigadier General Jim Ferron was appointed Chief of the ISAF intelligence staff and Brigadier General Marquis Hainse will soon take up duties as the Deputy Commander of ISAF Regional Command South. Colonel Mike Kampman is the Chief of Staff in Regional Command South Headquarters. The government has also announced that Canada will provide the Commander of Regional Command South again, later in 2007 (Major General Marc Lessard is currently in training for the role) and will seek to provide the Commander of ISAF in 2008.

reported. The first chapter presents the context of the mission. The second chapter is devoted to an examination of the Canadian Forces mission. Chapter 3 focuses on the issues specifically identified in our study mandate:

- a. The duration of the mission;
- b. The state of personnel;
- c. The state of equipment;
- d. The relationship between combat operations, development and reconstruction;
- e. Military involvement in the delivery of humanitarian aid, development or reconstruction;
- f. Balance;
- g. Criteria for assessing mission effectiveness; and
- h. Mission success and other international obligations.

Not surprisingly, the Committee identified other important issues in the course of its work and they are addressed in Chapter 4. They include:

- a. Informing Canadians and Parliament;
- b. The Afghanistan-Pakistan border;
- c. The status of women in Afghanistan;
- d. Poppy crop eradication;
- e. Detainee handling and transfer;
- f. Contributing to the training of the Afghan National Security Forces; and
- g. Sharing the burden.

CHAPTER 1 — THE CONTEXT

GENERAL

Perhaps the most important lesson the Committee learned is that our Canadian Forces mission in Afghanistan is a highly complex and noble operation. It is extremely difficult and will not be ended by any quick fixes. It is also apparent that apart from those with a direct interest, ordinary Canadians have not heard enough about this mission. Consequently, we feel there is an incomplete understanding of what is really going on in Afghanistan and therefore some misperception of what our Canadian Forces are doing.

Along with this lack of information, the Committee has been surprised by the pessimism of many commentators who tend to think the Afghanistan problem is perhaps just too difficult. These adverse perceptions are, in part, aggravated by the absence of a coherent government communication plan that provides Parliamentarians with up-to-date information on the details of the many accomplishments of JTF-Afg. More transparency and clarity would go a long way to helping Canadians gain a better and more complete understanding of the Canadian military mission in Afghanistan.

Canadian troops fought alongside United States (US) forces and other coalition forces in Afghanistan in early 2002, against the remnants of Taliban and al-Qaeda fighters, as part of Canada's contribution to the global war on terrorism. Four Canadian soldiers died in that campaign. Canadian Forces units returned to Afghanistan as part of the NATO-led ISAF in 2003, taking up security duties in Kabul and its surrounding area. Before they left in 2005, three more soldiers had been killed in action. The Canadian Forces took over leadership of a Provincial Reconstruction Team (PRT) in Kandahar in August 2005 and in early 2006 provided the command element and an infantry battle group for the Multinational Brigade in Regional Command South, as part of the US Operation Enduring Freedom. Spring and summer fighting was intense and before Canadian troops reverted to ISAF command at the end of July 2006, another 13 Canadian soldiers and one Canadian diplomat had been killed. For the rest of 2006, ISAF operations offered no respite for our troops. By the end of the year, a further 25 Canadian soldiers were killed in action, bringing the overall total of Canadian dead in Afghanistan since 2002, to 45. Another 13 soldiers have died in Afghanistan in 2007. Most Canadians know this much.

However, the Committee also heard that, since 2003, both the government and the media have offered neither the breadth nor depth of information about the Canadian Forces mission in Afghanistan, to the extent required by Canadians to fully understand

why our troops are there and what they are doing.¹ In this regard, the Committee notes the government's release of a report explaining the progress being made by the Canadian mission in Afghanistan.²

CANADA AND AFGHANISTAN

Officially known as the Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions, the Bonn Agreement was the initial series of agreements intended to re-create the State of Afghanistan, after the US invasion of Afghanistan in 2001. There had been no popularly-agreed government in Afghanistan since 1979, so it was felt necessary to have a transition period before a permanent government was established. In December 2001, a number of prominent Afghans³ met under UN auspices in Bonn, Germany, to decide on a plan for governing the country; as a result, the Afghan Interim Authority was inaugurated on December 22, 2001 with a six-month mandate to be followed by a two-year Transitional Authority, after which elections are to be held.

Bonn Agreement conditions were met with the conclusion of the Presidential election in 2004 and national and parliamentary elections in 2005.

Following on from the Bonn Agreement, the Afghanistan Compact was developed during a conference held in London from January 31 to February 1, 2006. It provides the framework for international community engagement in Afghanistan for the period 2006-2011. Representatives from the international community, including Canada, attended the conference, which was co-chaired by Afghanistan, the UN and the United Kingdom (UK). Canada pledged its full support.

The Compact sets out detailed outcomes and benchmarks, with timelines for their delivery. It also contains mutual obligations that aim to ensure greater coherence of efforts between the Afghan government and the international community.

The Compact is not a simple aid package. It seeks to build lasting Afghan capacity and effective state and civil society institutions, with particular emphasis on developing human capital. It identifies three critical and interdependent areas of activity:

-
- 1 Among those who brought this point up was James Appathurai, the NATO Spokesman. He told the Committee ' [...] because the press corps certainly does not want to cover, will not cover, except in the most extreme circumstances, the positive developments [...] I [...] ask them to cover the building of a school or a road. They were very clear. They will not do it. They will do it if the school burns down.
 - 2 Government of Canada. *Canada's Mission in Afghanistan*.
 - 3 Some influential Afghans chose not to attend. Among them was Gulbuddin Hekmatyar, a former Afghan Prime Minister, who objected to US influence and presence in Afghanistan. He remains 'at large' and an important leader among insurgent groups.

- a. Security;
- b. Governance, the rule of law and human rights; and
- c. Economic and social development.

Afghanistan and the international community have clear interests in seeing the Afghanistan Compact succeed, but it will not be easy. We have come to the current situation because Afghanistan was a failing and failed state for over 30 years. A review of this tragic degeneration will help us understand the magnitude of the challenge that faces Afghanistan, and Canada, now.

ONCE A FAILING STATE ...⁴

Afghanistan is a rugged, sparsely populated mountainous country of approximately 652,000 square kilometres (about the size of Manitoba). It shares borders with China, Iran, Pakistan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan and a sector of the disputed territory of Jammu and Kashmir that is controlled by Pakistan. About half of the country is more than 2,000 meters above sea level. A 2006 estimate puts the population of Afghanistan at about 31.1 million people.⁵ The major languages are Pashto and Dari/Farsi.

The southern province of Kandahar, in which the Canadian Forces mission is based, is one of 34 provinces in Afghanistan. It has a population of about 1 million and an area over 54,000 square kilometres (about the size of Nova Scotia). According to a 2006 estimate, over 450,000 people live in Kandahar City, the provincial capital.

Afghanistan joined the UN in 1946. The country has rarely been controlled by an effective central government because the historical influence of tribal leaders and local warlords has thwarted centralized rule from Kabul.

In 1973, King Zahir Shah was overthrown in a coup by his cousin and former Prime Minister, Muhammad Daud. In April 1978, leftist military officers overthrew and killed Daud, and Noor Muhammad Taraki became President. In September 1979 after a long and bitter insurgency, Taraki was deposed and later killed. He was replaced by his deputy, Hafizullah Amin, who also failed to suppress the rebellion. Faced with instability on its southern border, the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) sent military forces into Afghanistan on December 25, 1979 and took control of Kabul. Babrak Karmal, leader of a less hard-line faction, was installed as President, but the rebellion persisted. Insurgent mujahedeen

4 Based on United Nations Assistance Mission in Afghanistan website at <http://www.unama-afg.org/about/info.htm>.

5 CountryReports.org at <http://www.countryreports.org/country.aspx?countryid=1>

fighters who, given the Cold War context of the time, were covertly funded and equipped by the US, battled Soviet troops throughout the country for the next decade.

In November 1987, Karmal was replaced by Mohammad Najibullah. Earlier that year, under the auspices of the UN, Afghanistan, Pakistan, the USSR and the US signed Agreements on the Settlement of the Situation Relating to Afghanistan. These agreements provided for an end to foreign intervention in Afghanistan, and the USSR began withdrawing its forces. The UN set up a mission to monitor the withdrawal of foreign forces — the United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP) — and made plans to support the anticipated repatriation of refugees. The Soviet withdrawal was completed in February 1989. The rebels who had not signed the agreements, however, continued fighting against Najibullah's government.

As civil war between various factions continued following the Soviet withdrawal, the number of civilians fleeing the country increased steadily, and Afghanistan suffered the world's leading refugee crisis. By 1990, there were 6.3 million civilians in exile — 3.3 million in Pakistan and 3 million in Iran.

Fighting intensified in 1992. Rebel forces closed in on Kabul and the Najibullah government collapsed. On April 24, 1992, the Peshawar Accord brought the agreement of leaders of the mujahedeen (guerrilla) forces — except one, Gulbuddin Hekmatyar — to form a government under Sigbatullah Mojaddedi. According to the agreement, Mojaddedi would head a Transitional Council for two months. He would then be replaced by a Leadership Council to last four months that would be headed by Burhannudin Rabbani.

Rabbani was declared President of the Islamic State in Afghanistan in July 1992. Under the Accord, he was to have relinquished power in October, but he didn't. By that time, Ahmad Shah Massoud, Rabbani's Minister of Defense, was engaged in armed confrontation with Hekmatyar in Kabul.

In 1993, two peace accords — in Islamabad on March 7 and Jalalabad on 18 May — were negotiated between President Rabbani and eight other Afghan leaders. The parties agreed to form a government for 18 months, to set in motion an electoral process. In December 1993, the UN established the United Nations Special Mission to Afghanistan (UNSMA) to canvass a broad spectrum of Afghan leaders for their views on how the UN could best help with national reconciliation and reconstruction.

Despite these positive developments, Kabul was soon besieged again, first by various mujahedeen factions, and then by the Taliban, a movement with its foundations in Kandahar. The movement initially gained momentum as an opposition to the mujahedeen, whom the Taliban came to regard as having corrupted Afghan society.

In late 1994 and early 1995, the Taliban continued to grow in strength, and they took control of much of southern and western Afghanistan, including Kandahar and Herat.

In September 1996, the Taliban took Kabul. The government retreated to Taloqan and Mazar-i-Sharif and formed a new coalition called the Northern Alliance.

Fighting between the Taliban and Northern Alliance groups continued between 1997 and 2000 with little change in military positions. In July and August 1998, the Taliban overran many northern provinces, as well as the cities of Mazar-i-Sharif and Taloqan, where the government had relocated. A major massacre of thousands of civilians took place in Mazar after the Taliban took the city.

Following the August 7, 1998 terrorist bomb attacks on US embassies in Nairobi, Kenya, and Tanzania, the UN Security Council adopted a resolution, expressing concern at the continuing presence of terrorists in the territory of Afghanistan. It condemned attacks on UN personnel in Taliban-held areas, including the killing of two Afghan staff members of the World Food Program (WFP) and the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Jalalabad, and of the Military Adviser to UNSMA in Kabul. It also condemned the capture of the Consulate-General of Iran in Mazar-i-Sharif.

On December 8, 1998, another UN Security Council resolution demanded that the Taliban stop providing sanctuary and training for international terrorists and that all Afghan factions cooperate in bringing indicted terrorists to justice. A week later, after the Taliban failed to respond to this demand, the UN Security Council applied broad sanctions under the UN Charter.

In early 1999, yet another UN Security Council resolution noted that Osama bin Laden had been indicted by the US for the August 1998 embassy bombings and demanded that the Taliban turn him over to the appropriate authorities to be brought to justice. This too was ignored and further sanctions were applied.

There had been other issues. In a statement on October 22, 1999, the UN Security Council also expressed profound distress over reports of involvement in the fighting, on the Taliban side, of thousands of non-Afghan nationals, some of whom were below the age of 14. It noted the seriously deteriorating humanitarian situation and the worsening human rights situation—including forced displacements of civilian populations, summary executions, abuse and arbitrary detention of civilians, violence against women and girls, and indiscriminate bombing. The capture of Iran's Consulate-General in Mazar-i-Sharif, along with the murder of Iranian diplomats and a journalist, were described as flagrant violations of international law. Deeply disturbed by a significant increase in the cultivation, production and trafficking of drugs, especially in Taliban-controlled areas, the UN Security Council demanded that such illegal activities be halted.

The conflict within Afghanistan continued through 2000 and 2001. Political and security problems, in the absence of an effective government, caused frequent interruptions in the flow of humanitarian assistance, and various crises required temporary departures of UN and non-governmental aid workers.

Already suffering from the devastating effects of civil war, in the late 1990s the people of Afghanistan also faced a series of natural disasters — starting with earthquakes in February and May 1998 that killed more than 7,000 and affected the livelihoods and shelter of a further 165,000. In June, some 6,000 people were killed in severe flooding. Also at that time, a severe and protracted drought began.

In the face of such a daunting situation, the UN delivered more than 94,000 tons of food aid to 1.13 million people in 2000 alone, while vaccinating some 5.3 million children against polio and providing support for non-discriminatory education to more than 300,000 children — including home schooling projects for girls. Nevertheless, one quarter of all children born in Afghanistan were dying of preventable diseases before the age of five. Afghan women were nearly five times more likely to die in childbirth than in other developing countries. Typhoid and cholera epidemics were rampant, and pneumonia and malaria had re-emerged as public health threats. The condition of women had deteriorated markedly, and only one in 20 girls received any kind of education.

To compound the problem, refugees were returning to what the UN Mine Clearance Program has called the most heavily mined country in the world, with a staggering 9.7 million land mines. As part of its efforts, the program cleared some 68 square kilometres of previously affected areas, but obviously much remained to be done.

On September 4, 2001, the UN issued a report entitled *The Deepening Crisis*, which highlighted the desperate and worsening humanitarian situation faced by Afghans. The crisis, however, would only get worse.

... THEN A FAILED STATE⁶

After the September 11, 2001 attacks on the US, the Taliban government of Afghanistan refused US demands to hand over Osama bin Laden and therefore became a target of US military might.

The US military response commenced on October 7, 2001. US objectives were to make clear to Taliban leaders that the harbouring of terrorists is unacceptable, to acquire intelligence on al Qaeda and Taliban resources, to develop relations with groups opposed

6 Some of this information is based on information taken from GlobalSecurity.org at <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm>. Accessed November 2006.

to the Taliban, to prevent the use of Afghanistan as a safe haven for terrorists, and to destroy the Taliban military allowing opposition forces to succeed in their struggle.⁷ Finally, military force would help facilitate the delivering of humanitarian supplies to the Afghan people.

In December 2001, major leaders from the Afghan opposition groups and diaspora met in Bonn, Germany, and agreed on a plan (the Bonn Agreement) for the formulation of a new democratic government. Hamid Karzai, a Pashtun from the southern city of Kandahar, was appointed Chairman of the Afghan Interim Authority. In January 2002, the first milestone of the Bonn Agreement was achieved with the announcement of the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga (Pashtun for “grand council” — a traditional forum in which tribal elders come together and settle affairs). An emergency Loya Jirga of some 1,500 delegates met in June 2002 to form the Transitional Administration of Interim President Hamid Karzai.

In 2004, the country convened a Constitutional Loya Jirga (Council of Elders) and ratified a new constitution the following year. Hamid Karzai also became the President of the Islamic Republic of Afghanistan in 2004.

Legislative elections were held in September 2005. The National Assembly — the first freely elected legislature in Afghanistan since 1973 — sat in December 2005.

However, Afghanistan’s tenuous security situation continued to threaten the gains of the recent transition, with incidents caused by terrorist and criminal activities, as well as factional clashes. The increase in poppy cultivation and narcotics trafficking continued to be of particular concern, as they further eroded the security environment. Consequently, assistance and development programmes suffered, as deployment of the UN personnel, NGOs and other humanitarian agencies was restricted due to concerns for their safety.

THE CURRENT SITUATION

The government of Afghanistan is attempting to rebuild the country after over 30 years of conflict within its borders. It is also trying to establish a democratic government.

The current, democratically-elected Afghan government is weakened by endemic corruption, undermined by independent tribal warlords and opposed by the Taliban who are conducting an insurgency based in the southern and eastern provinces nearest the border with Pakistan. The insurgency has created a degree of insecurity that impedes reconstruction and development. While some successes have been enjoyed by

7 US Department of Defence news briefing held at the Pentagon on October 7, 2001. At <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/10/mil-011007-usia04.htm>. Accessed November 2006.

international development efforts in the west and north, more remains to be done in the south and east.

The UN is coordinating humanitarian and development efforts within Afghanistan, including substantial development assistance from Canada. As well, Canada, along with other major NATO allies has contributed military forces to the UN-mandated, NATO-led ISAF that conducts military operations to neutralize Taliban forces, support the projection of Afghan government influence and protect development and reconstruction activity. While much remains to be done, considerable progress has been made.

During the summer and autumn of 2006, there were calls for an increase in NATO troop strength in the south. Canada, among others, expressed concern that not all NATO allies were sharing the combat burden equally. On the other hand, there has been criticism that what is needed is not more troops, but more development assistance. The way to 'win the hearts and minds' of Afghans, many say, is not with bullets or bombs, but with food and medicine. The Canadian mission is, in their view, unbalanced and needs more determined and robust diplomacy and development components.

On this issue, the Committee was constantly reminded that, for now at least, security trumps other concerns. In the end, among all the witnesses the Committee met, it found near unanimous agreement that additional development cannot happen without a commensurate increase in security and that security in the south was not yet adequate to permit widespread development assistance. However, the outlook is not entirely bleak. More Canadian reconstruction funds are now flowing into Kandahar.

Much like that which occurred in 2006, some sources expected another 'spring offensive' by the Taliban insurgents this year, but ISAF forces, Canadian troops among them, conducted pre-emptive operations to disrupt Taliban forces. In fact, in early 2007, NATO significantly increased its forces in the southern region and launched Operation Achilles against Taliban insurgents, mainly in neighbouring Helmand Province. James Appathurai, the NATO Spokesman explained that "since the Riga Summit (November 2006) [...] [NATO] has added about 7,000 troops to its force levels.," In the south, the number of troops has gone up during the past 18 months, from 1,000 to about 12,500, of which 2500 are Canadian.⁸

Canadian troops have been clearing Taliban out of the Panjwayi and Zhari districts, claiming success in finding and killing key Taliban leaders. Improved security has encouraged civilians to start returning and this, coupled with the Canadian government's

8 Appathurai, James. *Evidence*. Standing Committee on National Defence, February 27, 2007. p. 16.

February 2007 announcement of the allocation of an additional \$200 million dollars⁹ in reconstruction funds, over the next two years, makes for brighter days ahead in Kandahar Province.

Allied efforts must be recognized as well. The US is deploying another brigade into the eastern provinces of Afghanistan and has committed an additional \$11.8 billion in military and civilian aid over two years, mostly to pay for the expansion and training of the Afghan army and police. Britain too has augmented its forces in the south by an additional 2,000 troops and additional special operating forces are being deployed. The additional British forces have provided Regional Command South with a reserve battalion that can be deployed to address emergencies anywhere in Afghanistan.¹⁰

The Australian Provincial Reconstruction Team in Uruzgan Province have been working closely with Dutch forces. Despite the good reconstruction work being done, the Australian Minister of Defence noted recently in an Australian Ministry of Defence Newsletter¹¹ that his Government is sending a 300-strong Special Operations Task Group, to work within ISAF in the southern province of Uruzgan, to enhance provincial security, disrupt Taliban extremists' command and control and supply routes, support the development of the Afghan national security forces and help reinforce the legitimacy of the Afghan Government.

About 400 of a planned 1000 Polish troops have been operating in Afghanistan since early 2007. Poland has placed no caveats on their forces.¹² Germany is deploying an additional six reconnaissance aircraft and the Italians are sending surveillance drones and a transport plane.

"In the short term we will not remove the threat of the Taliban, but we will contain it," said British General David Richards, who completed his tour as ISAF's commander in February 2007. The betting is that the Taliban will not attempt another conventional battle but will intensify ambushes and suicide-bombings¹³ and, in fact, no Taliban 'spring offensive' has materialized this year.

9 The Prime Minister announced the funding on February 26, 2007. The Prime Minister's website says: "Prime Minister Stephen Harper today announced up to \$200 million in additional funding for reconstruction and development activities in Afghanistan [...] The funding, to be disbursed this year and next on top of Canada's annual allocation of \$100 million to development activities in Afghanistan, will flow to five priority areas: governance and development (\$120 million); counter-narcotics (\$30 million); policing (\$20 million); de-mining (\$20 million); and road construction (\$10 million)." At <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=1552>.

10 ISAF New Release. *British troops ready to respond to immediate threats*. May 17, 2007. At http://www.nato.int/isaf/Update/Press_Releases/newsrelease/2007/pr070517-377.htm.

11 *Defence Direct*, April 2007. At <http://www.minister.defence.gov.au/defencedirect/apr2007/april.htm>

12 Bogdan, Zaryn. *Polish Radio External Service*. May 10, 2007. At <http://www.polskieradio.pl/zagranica/gb/dokument.aspx?id=52203>.

13 "A Double Spring Offensive." *The Economist*. Print edition. February 22, 2007.

Beyond the military sphere, signs of progress are apparent in many parts of the country, not the least of which is the growth in education and health care and the return of more than four million refugees. According to Christopher Alexander, the UN Deputy Special Representative of the Secretary General in Kabul, the health care system now allows 85% of Afghans to have access to primary health care (from virtually 0% under the previous Taliban regime); 7.3 million children have been vaccinated; 5.4 million children (34% of them girls) are attending schools; the national GDP was \$4 billion in 2002, but has grown to \$8.9 billion in 2006. Currency reform has taken hold and the national budget is balanced.¹⁴

So Canada and NATO entered the spring of 2007 with guarded optimism, better prepared than last year, but still facing the same melange of threats.

THREATS

The Taliban

Taliban and al Qaeda insurgencies, fuelled by drug traffickers, corrupt officials and common criminals, are equally active in Afghanistan and Pakistan.¹⁵ The Taliban, along with elements led by Afghan Islamist Gulbuddin Hekmatyar's¹⁶ and foreign jihadi fighters¹⁷ are the primary, direct military threat to the security of Afghanistan and the authority of the duly elected Afghan government in southern Afghanistan.¹⁸ They are also the main military threat facing Canadian troops in Kandahar province.

Afghans are determined, brave fighters who have historically repelled invaders and occupiers by asymmetric insurgency warfare. They are not known for fighting pitched conventional battles in large numbers, but they will infest an area and wear down an enemy with vicious hit and run attacks. The Committee often heard people wondering how we could hope for any military success in Afghanistan, given Afghan success at defeating occupying armies of Alexander the Great, the British and the Soviet Union. Such questions greatly over-simplify the circumstances and are perhaps unrelated to

14 Alexander, Christopher. *Evidence*. Standing Committee of National Defence, February 27, 2007. p. 16.

15 Rubin, Barnett R. and Abubakar Siddique. "Resolving the Pakistan-Afghanistan Stalemate." *Special Report*. United States Institute of Peace, October 2006.

16 Gulbuddin Hekmatyar served twice as Afghanistan's Prime Minister in the 1990s, but was forced to flee to Iran before the end of the decade. He opposed the US invasion of Afghanistan and ended up leading an insurgency against the Afghan government. He was invited to participate in the Bonn Agreement in 2001, but refused, complaining about American interference. He remains at large, still sponsoring insurgent attacks against the Afghanistan government and foreign troops in the country.

17 Ibid. p. 3.

18 Jones, Seth. "Pakistan's Dangerous Game." *Survival* Vol. 49, No. 1, Spring 2007. pp. 15-32.

current ISAF operations. Unlike its historical predecessors, ISAF is not an invading or occupation force. It is in Afghanistan at the request of the duly elected Afghan government and its mission is sanctioned by the UN.

The word *Taliban* is the Pashto plural form of the Arabic طالب *Tālib*, "student". The Taliban are a strict Sunni puritanical Islamist and Pashtun-nationalist movement that ruled most of Afghanistan from 1996 until 2001. They emerged from the ethnically Pashtun areas of Afghanistan. Many of the Taliban grew up in refugee camps in Pakistan and much of the current membership is drawn from the students of religious seminaries, or madrassas, in Pakistan.

The Taliban originated around 1993-1994. Pakistani military and intelligence authorities based in the city of Quetta, located near the border with Afghanistan, formed a militia movement consisting of religious students in Pakistani religious schools, to gain control of the Afghan mujahedeen government. The leader of the movement was Mullah Mohammed Omar. In early 1994, Omar gathered recruits from Islamic schools, and his movement gained momentum. In October 1994, about 200 Taliban seized the Afghan trading border town of Spin Boldak, thus opening a supply route for Pakistani aid to Afghan Taliban sympathizers, who were based in Kandahar.

The Afghan government refused to accept the presence of Pakistan-sponsored Taliban. Conflict escalated and a protracted battle ensued between Taliban and the government south of Kabul, eventually spreading to northern cities such as Herat and Kunduz. Pakistan began to aid, mobilize and expand the Taliban. A steady flow of graduates from Pakistani madrassas, gave the Taliban a reliable supply of new recruits.

The Taliban captured the Afghan capital of Kabul in 1996 and, by 1998, controlled over 90% of the country. Afghans then found themselves under the rule of an austere and puritanical regime that banned television, most forms of recreation, non-religious music and statues, such as the giant Buddhas in Bamiyan, which the Taliban destroyed in March 2001.

In 1996, Osama bin Laden moved to Afghanistan from Sudan. During Osama bin Laden's stay in Afghanistan, he had helped finance the Taliban. After al-Qaeda attacked US embassies in Kenya and Tanzania in 1998, the US began actively supporting the opposition Northern Alliance and demanding that the Taliban turn over Osama bin-Laden to the US government.¹⁹ The Taliban protected bin Laden from extradition and continued to harbour him after the September 11, 2001 attacks on the US.

19 Ahmad Shah Massoud, the charismatic leader of the Northern Alliance was the target of a suicide attack on September 9, 2001, two days before the September 11, 2001 attacks on the US, a timing considered significant by some commentators who believe Osama bin Laden ordered the assassination to ensure he would have the Taliban's protection and cooperation in Afghanistan.

On October 7, 2001, the US, aided by the UK, Canada, and a coalition of other countries, initiated military actions in Afghanistan. The ground campaign was mainly fought by the Northern Alliance, the remaining elements of the anti-Taliban forces, which the Taliban had never been able to destroy. In early December, the Taliban gave up their last city stronghold of Kandahar and retired to the mountainous wilderness along the Afghanistan-Pakistan border. They were not, however, idle.

The Taliban re-emerged to threaten the October 2004 presidential election, but despite sporadic attacks in the weeks leading up to the vote, the election went off relatively smoothly. In late 2005, the Taliban introduced new tactics against American, Canadian and allied forces in southern Afghanistan, including the suicide bomb and other measures adapted from the war in Iraq. Some intelligence sources indicated the presence of foreign fighters too.

The insurgency continues. Less than 100 kilometres from Kandahar, just over the Pakistan-Afghan border, are the tribal lands of Baluchistan Province. The major city in this area is the Pakistani city of Quetta, the provincial capital of Baluchistan. Some say the Taliban and al-Qaeda fighters can operate in this area with impunity.²⁰ Others believe that the presence of the Taliban is not only being tolerated by the Pakistani government, but that it is being actively supported especially by the Pakistani Inter-Services Intelligence (ISI) organization.²¹

To make matters worse, some experts think Afghanistan is just one step away from becoming a narco-state.²² The mixture of corrupt warlords, illegal drug traders and a massive poppy crop that provided most of the world's opium supply in 2006, operating in league with the Taliban, produces a formidable challenge.

The insurgency and the illicit drug trade cannot be controlled so long as the border with Pakistan remains uncontrolled. The Taliban still enjoy sanctuary in Pakistan, whether with the Pakistani government's approval (as President Karzai claims) or despite efforts to stop them (as President Musharraf insists). In the south-east, the Americans have reinforced their presence on the border with Pakistan. But in the Canadian and British

20 Jones, Seth. "Flagging Ally: Pakistan's Lapses Are Hurting the War on Terror." *San Diego Union-Tribune*. January 14, 2007. Seth Jones is a RAND Corporation expert in Terrorism and Nation-building.

21 Lamb, Christina. "Britain says Pakistan is hiding Taliban chief." *Times Online*. October 8, 2006. At <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article665054.ece>. "Lieutenant-General David Richards will fly to Islamabad tomorrow to try to persuade Pervez Musharraf to rein in his military intelligence service, which Richards believes is training Taliban fighters to attack British troops."

22 Dodd, Mark. "Afghanistan warns of narco-state danger." *The Australian*. February 20, 2007. On February 19, 2007, Afghanistan's Ambassador to Australia, Mohammed Anwar Anwarzai, said, "Unfortunately, we are now on the verge of becoming a narco-state. I can confess to that."

sectors, the frontier is virtually unguarded. Despite NATO's planned reinforcements, there is unlikely to be more than a thin presence of special operations forces to watch over this part of the border.²³

ISAF combat operations in southern Afghanistan during the past year highlighted the apparent ability of Pakistani-based Taliban fighters to cross undetected into Afghanistan and attack Afghan and ISAF (including Canadian) military forces. Often, these same Taliban forces, once defeated, were able to escape back across the border into Pakistan where they seem to have enjoyed a degree of safe haven. Afghan and NATO political leaders have been diplomatically active in putting pressure on Pakistani President Musharraf to rein in Taliban insurgents living in Pakistan. Musharraf, for his part, claims he is doing what he can. Minister of Foreign Affairs The Honourable Peter Mackay told the Committee:

While many efforts are being made, there is one reality that can't be denied, and that is that 40 million Pashtuns are estimated to live along the Afghanistan-Pakistan border. It is from this tribal group that the Taliban insurgents who are attacking our troops derive most of their support [...] Moreover, it is estimated that some 30,000 Pashtuns move, effectively unhindered, back and forth across the Afghanistan border every day.²⁴

Afghanistan-Pakistan border issues are covered more fully in Chapter 4.

The Taliban are not just attacking the ISAF forces. They have attacked mosques where moderate imams preach against them. They have attacked hospitals and other social services funded by the international community. They have murdered teachers who provide instruction to girls. One unidentified Taliban leader told al-Jazeera television, "By the will of God, we expect to gain the confidence and support of the Afghan people, especially their support for martyrdom operations, which will continue in the future. We already have a large group of Afghan freedom fighters who are waiting to volunteer in these martyrdom operations."²⁵

On February 23, 2007, Radio Free Europe reported that groups of Taliban fighters had launched a series of attacks across western, southern, and eastern Afghanistan, beginning an expected spring offensive. NATO reported that Taliban forces were present in at least five southern and western provinces of Afghanistan — Helmand, Kandahar, Farah, Uruzgan, and Ghor. Earlier in the month, on February 2, 2007, Taliban elements seized the town of Musa Qala in Helmand Province and controlled the town about 25 kilometres from a key reconstruction project at the Kajaki hydroelectric dam. Meanwhile, correspondents at

23 The Afghan Border Police are stationed at established crossing points, but they are not capable of conducting extensive border control operations.

24 Mackay, The Honourable Peter. *Evidence*. Standing Committee on National Defence, No. 24. November 22, 2006.

25 Canadian Broadcasting Corporation. *In Depth Afghanistan: The Taliban, Afghanistan's Fundamentalist Leaders*, updated March 21, 2006.

Kajaki reported that several hundred British Royal Marines had been fighting on a daily basis to keep the Taliban far enough from the dam so that reconstruction work could continue.

In the western Farah Province, several hundred Taliban fighters seized the remote district of Bakwa on February 19. However, within 24 hours, the Taliban vacated Bakwa and a day later 200 Afghan troops deployed to the town unopposed. Also on February 19, in the eastern Kunar Province, US troops engaged Taliban fighters near the border with Pakistan. That same day, militants in the southern part of Uruzgan Province ambushed Afghan and NATO forces as they tried to dismantle a roadside bomb. Then, on February 20, a Taliban suicide bomber disguised as a doctor injured seven US soldiers when he blew himself up at a hospital in southeastern Khost Province.

In 2007, as expected by ISAF, the Taliban has reverted to more 'hit and run' tactics and suicide bombings directed at Afghan civilians, in an effort to turn them against ISAF forces and foreigners generally. They have attacked and 'retaken' isolated towns, melting away before having to face superior ISAF firepower. Previously, in 2006, whenever Taliban forces massed to take on ISAF forces directly, they were decisively defeated, as they were by Canadian troops in Op Mountain Thrust, Op Medusa and Op Falcon Summit. The former Commander of ISAF, British General David Richards told the Committee during a meeting in Afghanistan, in January 2007, that he felt the Taliban were over-rated as a conventional fighting force, but that did not mean they were not dangerous. For its part, ISAF has learned from its 2006 experiences and has been conducting its own aggressive operations in southern Afghanistan, to disrupt anticipated Taliban operations.

Operation Achilles was NATO's largest operation to date and it was launched in Helmand Province in March 2007, to establish a wide area of security around the Kajaki power dam, to enable needed repairs to take place and to ensure the dam would be able to function into the future, providing electric power to the region. A Canadian combat team under Major Alex Ruff was deployed to the Kandahar-Helmand provincial border area and conducted operations to block insurgents trying to escape from other allied NATO forces.

Other NATO operations were conducted throughout southern Afghanistan during the past three months and their collective effect has been to neutralize any significant insurgent spring offensive. By mid-April, US General Dan McNeill, the Commander of ISAF, said that an anticipated spring offensive by insurgents [...] [had] not materialized on a large scale, although he warned that violence in the country could still reach last year's levels.²⁶

26 Chivers, C.J. "Major Taliban offensive hasn't materialized, NATO General says." *International Herald Tribune*, Wednesday, April 18, 2007.

Corruption, Warlords and Opium

While the Taliban may be the most direct military threat to the national security of Afghanistan, the poisonous mixture of widespread, ingrained corruption; independent warlords and a burgeoning illegal drug trade constitutes the most dangerous domestic threat. Professor Janice Stein of the University of Toronto's Munk Centre for International Studies has said President Karzai's government has an endemic problem of corruption and that to eradicate it will be a long process, so we must be reasonable in our expectations about how long it will take.²⁷

Another example of a challenge to political reform in Afghanistan has been the role of warlords who have risen to power with both the Afghan government and the international community's apparent blessings. While various allegations of their involvement in crimes against humanity and war crimes persist, some remain notoriously corrupt. A great many warlords simultaneously work for government and rule almost independently of national strategies and priorities. This is one serious factor in the disillusionment of the population.²⁸

The issue may linger a while. A revised version of a controversial bill granting amnesty to groups that allegedly committed war crimes was signed into law on March 10, 2007, by Afghan President Hamid Karzai after being approved by the Afghan parliament, which includes many former militia leaders. The resolution bars the state from independently prosecuting individuals for war crimes absent accusation from an alleged victim. It also extends immunity to all groups involved in pre-2002 conflicts, as opposed to only leaders of various factions alleged to have committed war crimes during the 1980s resistance against Soviet forces and war crimes committed during the country's civil war. The Taliban and other human rights violators active before the establishment of the December 2001 Interim Administration in Afghanistan are protected under the bill.²⁹ Critics say the law may violate Afghanistan's constitution as well as certain international human rights treaties.

There is also a strong perception amongst Afghans that external forces are using warlords, security force commanders and government officials for their own strategic purposes. Such manipulation seriously undermines both the rights and livelihoods of Afghans.³⁰

27 Stein, Professor Janice. Appearing on *The Agenda*. TV Ontario, February 20, 2007.

28 ACBAR. Brief to the United Nations Security Council on the Situation in Afghanistan.

29 Price, Caitlin. "Afghanistan president signs war crimes amnesty bill into law." *Jurist Legal News and Research*. University of Pittsburgh, Sunday, March 11, 2007. At <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2007/03/afghanistan-president-signs-war-crimes.php>.

30 ACBAR.

Last, but certainly not least, the drug economy is booming, despite extensive attempts to wipe out opium production. International efforts to eradicate the poppy crop failed so far. According to the UN Office on Drugs and Crime (UNDOC), opium poppy production in the country reached a record 6,100 metric tons in 2006, beating the 2005 total by 49 percent. Poppy crop eradication programmes have tended to affect the poorest farmers who, in the absence of a viable alternative crop, are left with essentially two choices — continuing poverty or working for the Taliban.

Illicit drugs breed corruption. Counter-narcotics efforts provide leverage for corrupt officials to extract enormous bribes from traffickers. Such corruption has attracted former militia commanders who joined the Ministry of the Interior after being demobilized. Police chief posts in poppy-growing districts are reputedly sold to the highest bidder: as much as \$100,000 is paid for a six-month appointment to a position with a monthly salary of \$60. And while the Taliban have protected some small farmers against eradication efforts, not single high-ranking government official has been prosecuted for drug-related corruption.³¹

A detailed discussion of all these issues is beyond the mandate of our study and Canadian military forces do not have a direct role in any of these areas. They do not participate in poppy crop eradication, nor do they engage in any counter-narcotics operations. They may however, have some positive influence on Afghans as they work with and mentor them in various activities, from employing local Afghans to mentoring Afghan National Army (ANA) leaders. Beyond that, a full investigation of these troubling issues must be left to a future study.

Our Own Impatience

The Committee was not sure how to address this issue and it too may be outside our mandate, but it did strike us that much of the debate of Canada's overall Afghanistan mission, and specifically of the military mission, seemed to be characterized by a certain impatience to 'get it over with.' This may be a manifestation of our tendency to look at the problem through Western eyes and, frankly, view it as somewhat of a distraction from what we should be doing with our lives here in Canada. Afghans do not have the luxury of looking at their predicament in such a detached way.

Viewed through a historian's lens it might be noticed that since the Second World War, Western tolerance for protracted conflict has become quite limited. Public opinion at home, detached as it is from the reality of the battlefield, can turn on a dime and force governments to bring the troops home, just because citizens feel they have had enough.³²

31 Rubin, Barnett. "Saving Afghanistan." *Foreign Affairs*. January/February 2007. At <http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86105/barnett-r-rubin/saving-afghanistan.html>.

32 US forces were consistently militarily successful throughout the Vietnam War, but that record was no match for the anti-war movement. In the eyes of Americans, the war had simply gone on for too long, at too high a price for little apparent gain.

In some ways, this sounds a little selfish, especially when such considerations do not include any attempt to understand what might happen to those we are trying to help if we pack up and go home.

Virtually all witnesses told the Committee that it will take decades to get Afghanistan back on its feet as a thriving member of the international community. "Balkan-like time"³³ is how Ambassador Christopher Alexander described the expected time-line.³⁴

In the end, the Committee came to think that uninformed impatience at home might have some adverse impact on our national will and therefore have a negative influence on our determination to do what is required to achieve strategic objectives set by Government. We did not dwell on this point, but it did add to our consideration of the roles played by government and the media in exercising their responsibilities to keep Canadians informed of the mission.

33 The United Nations Protection Force first entered Croatia in 1992. The NATO Implementation Force (IFOR) entered Bosnia in 1995. It became the NATO Stabilization Force (SFOR) in 1996. Military forces, now under European Union command, remain in the Bosnia-Herzegovina today.

34 Alexander, Christopher. UN Deputy Special Representative of the Secretary General (Political Affairs) in Afghanistan, appearing before the Committee on February 27, 2007.

CHAPTER 2 — THE MISSION

Question: What is the most important thing Afghans need right now?

Answer: We need security, electricity and clean water.

Ahmadsha, from Kandahar City
Provincial Reconstruction Team website at
<http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/library/kprt-en.asp> May 2007.

GENERAL

While much of this report tends to concentrate on the mission as we found it late in 2006 and early 2007, the Committee wants to highlight the point that the Canadian Forces returned to Kandahar in the summer of 2005, to take over the PRT. Then in early 2006, Brigadier-General David Fraser and the 1 PPCLI Battle Group deployed to lead ISAF operations against the Taliban, who had been re-establishing their forces in Kandahar Province ever since they were ejected by the US in 2001.

Upon his arrival in February 2006, Brigadier-General Fraser took command of the Multinational Brigade in Regional Command South, including a complement of US forces under command.¹ During the height of summer fighting the Multinational Brigade conducted a transition to ISAF command while simultaneously rotating fresh troops from Canada. Canadian troops assisted UK forces getting into Helmand (Major Bill Fletcher went to Sangin, originally for five days, but was finally brought out after five weeks), and other Canadian elements assisted the Dutch deployment into Uruzgan Province, flying about 1,000 Dutch soldiers in Canadian C130 Hercules aircraft. Canadian troops received extensive accolades from the US, UK and the Netherlands. Not much of this was known at home.

In September 2006, Op Medusa was ISAF's first major military operation and its aim was to clear Taliban insurgents from a fortified position in Pashmul, about 30 km west of Kandahar City. It was a success, led by Canadians. Press reports indicated that, in the first few days of fighting, more than 200 insurgents were killed and about 80 captured. Another insurgent group of about 180 fled.² The Taliban had threatened to take Kandahar

1 The US has traditionally not allowed its military forces to be directed by foreign commanders in operations. It was an indication of the confidence they have in the quality of Canadian military leadership that US forces were placed under Canadian operational command in Afghanistan.

2 McArthur, Donald. "Canadian troops press ahead in Op Medusa." *Canwest News Service, Windsor Star*. September 6, 2006. At <http://www.canada.com/globaltv/national/story.html?id=57f6ad09-1281-4cf9-b1ca-2c90d4ce8154>.

and defeat NATO in the process, but it was the insurgents who were defeated. Canadian troops beat them. This was the Taliban's first defeat in this area since 2001, according to the Afghanistan Ministry of Defence and the Chief of the Afghan armed forces.

Op Baaz Tsuka (Falcon Summit) followed, in December 2006. It built on the success of Op Medusa and aimed to establish an enduring and stable environment for the delivery of humanitarian assistance, reconstruction and development initiatives for the people of the Zhari and Panjwayi districts. Operations were carried out in conjunction with Afghan National Security forces. ISAF and Afghan military forces worked together with tribal elders and district leaders in an effort to provide assistance and targeted development directly to the people of Zhari and Panjwayi.³ This operation too was successful in driving insurgents away, so that development and reconstruction activity could begin.

The Taliban did not achieve any of their objectives in 2006.⁴ By the end of the year, General David Richards, the ISAF Commander, was able to note that in three of the five ISAF Regions, there was more than a 40% reduction in attacks on ISAF troops in December 2006, compared with December 2005. As well, the overall insurgent incident total dropped from a peak of 913 in August to a low of 342 in December 2006.

All this is recent history, however. It will be helpful to go back a bit and review how we got to where we are today.

THE MANDATE

The Bonn Agreement⁵ called for an Interim Authority to be established in Afghanistan on December 22, 2001. In addition to asking for the assistance of the international community in the establishment and training of new Afghan security and armed forces, and in the rehabilitation of Afghanistan's infrastructure, the Agreement included an explicit invitation from the Interim Authority for the deployment of a UN-mandated military force to assist in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas.

3 NATO Press Release. "Operation Baaz Tsuka will send a strong message to Taliban from Afghan people." December 15, 2006.

4 General David Richards, Commander ISAF, in a briefing to the Standing Committee on National Defence, in Kandahar, January 26, 2007. He listed the Taliban aims for 2006 as being (1) to take Kandahar; (2) to remove the British troops from Helmund Province; and (3) to continue offensive operations throughout the winter (2006-07). None of these aims were attained.

5 United Nations Assistance Mission in Afghanistan. *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions*. At <http://www.unama-afg.org/docs/nonUN%20Docs/Internation-Conferences&Forums/Bonn-Talks/bonn.htm>.

On December 20, 2001, UN Security Council Resolution 1386 (2001) authorized the establishment of ISAF to help the Interim Authority maintain security in Kabul. ISAF could, as appropriate, expand to other urban centres and areas.⁶ Then, on 22 December 2001, the first of the ISAF troops were deployed, under British control.

By early February 2003, Canada had been asked to participate in ISAF. Then Minister of National Defence, The Honourable John McCallum, told the House of Commons:

[...] Canada has been approached by the international community for assistance in maintaining peace and security in Afghanistan for the UN mandated mission in Kabul. Canada is willing to serve with a battle group and a brigade headquarters for a period of one year, starting late this summer. We are currently in discussion with a number of potential partners.⁷

In April 2003, Minister McCallum explained in the House of Commons, “[...]we are very proud that we will be sending 1,500 to 2,000 troops to Afghanistan for six months and another 1,500 to 2,000 for the following six months.”⁸ Canadian troops were on the ground later that summer and the Canadian contingent provided the bulk of ISAF forces in Kabul. About the same time, in August 2003, NATO took over command of ISAF and the UN Security Council authorized ISAF to deploy its forces beyond Kabul, to help stabilize the security situation and allow the extension of the government’s authority throughout the country.

In support of ISAF expansion, the Canadian government decided to re-deploy the Canadian Forces personnel from Kabul to Kandahar, to take over a US Provincial Reconstruction Team (PRT) in 2005. The Honourable Bill Graham, Minister of National Defence at the time, explained to the House of Commons:

[...]we have decided, with our NATO allies, to increase Canada’s military commitment to Afghanistan over the next several months. In fact, by early next year, our military presence and role in Afghanistan will be greater and more varied than it has been to date, notwithstanding significant contributions over the past three years[...]

Canada chose to deploy a provincial reconstruction team to Kandahar, because we have been there before. We know the region well. It is also one of the provinces most in need of security and rebuilding[...]

In February, the Canadian Forces will also be deploying into Kandahar a brigade headquarters of about 350 persons that will command the multinational force there for nine months. At the same time, we will be deploying a task force of about 1,000 troops into Kandahar for one year[...]

6 Ibid., Annex I.

7 McCallum, The Honourable John. *Hansard*. February 12, 2003.

8 Ibid., *Hansard*. April 28, 2003.

Earlier, when he visited Afghanistan on 12 October 2005, Minister Graham had noted in a press conference:

I think there's no question but that the mission in Kandahar is a much more dangerous mission [...] We've always said that [...] we were under no illusions that this would be an easy PRT[...] So our troops were ready and prepared to face the fact that they may have to face attacks [...] it will be more in the nature of a combat mission where they will be out looking for people who are doing exactly this type of thing to try and destabilize the country and they'll be on the lookout for them. That's going to be their job is to go out and meet them in the field and destroy them and destroy their capacity to attack our troops and to attack innocent Afghan people.⁹

A change in the government brought no substantial change in the mission. In summarizing his remarks to the House of Commons during a debate on the Afghanistan deployment, The Honourable Gordon O'Connor, Minister of National Defence said, "Our Canadian Forces are in Afghanistan because it is in our national interest, because we have the responsibility to take a leadership role in world affairs and because Afghans need us and want us to help them." On May 30, 2006, appearing before the Committee, he was more explicit:

...Canada is in Afghanistan to ensure the security of Canadians...

[W]e need to address threats to our security before they reach our shores. Canada therefore has a responsibility to ensure that the extremists who would harm us and our allies can no longer find refuge in Afghanistan

We're also in Afghanistan in support of our friends and allies in the G-8, NATO, and the United Nations, who all consider Afghanistan a priority. As a responsible member of the international community....

And third, Canada is in Afghanistan for the sake of the Afghan people.

He also noted that the conditions outlined in the Afghanistan Compact¹⁰ would provide the measures of success for the mission:

As part of our commitment to Afghanistan, Canada signed the Afghanistan Compact, which clearly outlines how the Government of Afghanistan, the United Nations, and the international community will work together over the next five years to ensure that the multilateral efforts in Afghanistan are successful. The compact also clearly identifies benchmarks against which to evaluate progress made in Afghanistan.

9 The Honourable Bill Graham. *Teleconference Transcript*. October 12, 2005. DND Website at http://www.dnd.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1778.

10 A copy of the Afghan Compact can be seen at <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/20060130%20Afghanistan%20Compact%20Final%20Final.0.doc>.

We should remember however, that within Canada's overall mission in Afghanistan, National Defence, Foreign Affairs and International Development all have their own different — but hopefully complementary — priorities. Specific tasks must be coordinated in order to be effective.

In summary, Canada's overall effort in Afghanistan has been endorsed by successive UN Security Council Resolutions, for the past five years. The most recent Security Council Resolution, 1746 of March 23, 2007, extended mandate of the United Nations Mission in Afghanistan and ISAF until March 23, 2008.

THE MISSION

The Canadian Forces mission in Afghanistan has been somewhat misunderstood by Canadians, subject to unbalanced reporting by the media and inadequately explained by the government.

The mission never has been and never will be a peacekeeping mission. This is not a mission in which Canada is an impartial observer. We have chosen to stand with the democratically elected Government of Afghanistan and against the insurgency that opposes it.

It is also important to understand that Canada is not the 'lead' nation. The UN coordinates activity of the international community in Afghanistan. The security agenda is largely managed by ISAF. While Canada provides the leadership of the Kandahar PRT, the PRT is not a "Canadian" entity *per se*. The Kandahar PRT is an ISAF element. The PRT exists to facilitate the delivery of development and reconstruction from any international donor, not just Canadian agencies. While Canada can certainly provide development and reconstruction support *through* the PRT, it does not control all PRT reconstruction activity.

Canadian Brigadier-General Tim Grant exercises national command over the Canadian Forces in theatre, on behalf of the Chief of the Defence Staff.

Brigadier-General Grant also exercises operational command over the Canadian Forces elements in Afghanistan that have been assigned to NATO operational control, which means that while Canada retains ultimate command over the Canadian Forces in theatre, the operational plans and orders come through the NATO chain of command, all the way from the North Atlantic Council in Brussels, to ISAF in Afghanistan. Brigadier-General Grant therefore takes his operational orders from the Commander, Regional Command South — currently a British Major-General.

COMMITMENTS

The total extent of the Canadian Forces commitments in support of Afghanistan operations have never been fully appreciated by Canadians at large. The roster is impressive in both substance and variety.

Operation¹¹ APOLLO

Op Apollo was Canada's original military contribution to the campaign against terrorism.

On September 20, 2001, Minister of National Defence, The Honourable Art Eggleton authorized more than 100 military members serving on military exchange programs in the US and other allied nations to participate in operations conducted by their host units in Afghanistan.

In early October, in response to the terrorist attacks in the US, the North Atlantic Council (NATO's senior political advisory body) invoked Article 5 of the Treaty of Washington, which states that any attack on a NATO nation launched from outside that nation shall be interpreted as an attack on all the NATO nations. Days later, on October 7, 2001, Prime Minister, The Right Honourable Jean Chrétien announced that Canada would contribute air, land and sea forces to the international force being formed to conduct a campaign against terrorism.

General Ray Henault, the Chief of the Defence Staff (CDS) at the time, prepared several military units for deployment. The next day, Minister Eggleton announced Canada's 2000-person military commitment to Op Apollo, including an infantry battle group for ground operations in Afghanistan and Navy warships that immediately began deploying to the Arabian Sea.

Canada was the first coalition nation, after the US, to send warships into the Southwest Asia operational theatre, where they engaged in force-protection operations, fleet-support operations, al-Qaeda and Taliban leadership interdiction operations, and maritime interdiction operations. At its peak in January 2002, the Canadian Naval Task Group comprised six warships and about 1,500 Navy personnel. The Navy commitment to Op Apollo ended in December 2003.

In January 2002, Canada deployed combat troops to Kandahar as part of a US Army task force. The Canadian contribution was built on the 3rd Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3 PPCLI) Battle Group, which included a reconnaissance squadron from Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) (LdSH(RC)), and combat service support elements from 1 Service Battalion. This was a combat mission that, in addition to providing security at Kandahar Airfield, saw Canadian troops engaged in the capture and destruction of al-Qaeda and Taliban forces.

The 3 PPCLI Battle Group returned home in July 2002, but in March 2003 the Canadian Forces ground commitment to Op Apollo continued with the provision of an

11 The operations described here are Canadian operations, each of which is a discreet activity focussed on a specific mission. They should not be confused with NATO combat operations such as Op Medusa or the US Op Enduring Freedom.

infantry platoon deployed elsewhere in the Arabian Gulf region to provide local security to deployed Canadian Forces units.

In November 2001 a Strategic Airlift Detachment deployed from 8 Wing Trenton with one CC-150 Polaris (Airbus A310) long-range transport aircraft and about 40 Canadian Forces members, including three flight crews and one air-cargo handling team. Its tasks included medical evacuation, sustainment and re-supply, rapid delivery of operationally required items, and movement of personnel into the theatre of operations. In May 2002, the detachment ceased operations and returned home, but the CC-150 Polaris continues to provide support today by carrying out regular sustainment flights from Canada to the Arabian Gulf region.

In December 2001, a Long Range Patrol (LRP) detachment of two CP-140 Aurora surveillance and maritime patrol aircraft, with about 200 Air Force personnel, including flight crews and support personnel, deployed to the Arabian Gulf region to provide reconnaissance and surveillance support to the coalition maritime forces. The LRP Detachment conducted its last mission in June 2003, having completed 500 missions and logged more than 4,300 flying hours.

Operation ALTAIR

Op Altair, which began in October 2003, consists of single Canadian warships deployed individually to operate with US carrier strike groups in the Arabian Gulf region, as part of US Op Enduring Freedom. It continues today.

Operation ACCIUS

Few Canadians have ever heard of Op Accius, the one-man operation in which a senior Canadian Forces officer was deployed to serve as a military advisor to the civilian-led United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). Op Accius began in late 2002 and ended in June 2005. .

Operation ARCHER

The Canadian contribution to the US Op Enduring Freedom in Afghanistan is known as Op Archer. It consists of about 30 Canadian Forces personnel who fill various roles within the US-led Combined Security Transition Command — Afghanistan

(CSTC-A) that is working to reform and build both the Afghan National Army (ANA) and Afghan National Police (ANP). The Canadian Forces provide a Brigadier-General as Deputy Commander and about 12 other Canadian officers to CSTC-A in Kabul.

The Canadian Forces also contributes 15 personnel to act as instructors involved in the training of the Afghan National Army at the Canadian Afghan National Training Centre Detachment (C ANTC Det) in Kabul.

Operation ARGUS

During his tenure as Commander ISAF in 2004, General Hillier realized that the emerging Government of Afghanistan required help and support to develop a capable and effective bureaucracy. The Afghan Compact and the Afghan National Development Strategy provided 'what' had to be done. Afghan bureaucrats required help with 'how' to plan and implement the appropriate strategies. General Hillier offered Afghan President Hamid Karzai a team of military officers to train and support Afghan government bureaucrats. President Karzai gladly accepted the offer.

Since September 2005, the Canadian Forces has, on a bilateral basis, provided a Strategic Advisory Team-Afghanistan (SAT-A). The SAT-A is a multi-disciplinary team of experienced and seasoned military and civilian strategic planners working in close cooperation with the senior ministerial leadership of the Government of Islamic Republic of Afghanistan in accordance with Canada's '3D' approach. It operates under the following guidance from the Chief of the Defence Staff:

"The SAT will work directly with the GOA [Government of Afghanistan] to identify the critical paths required to established efficient and durable Afghan institutions. The SAT will assist the GOA in the identification of the enabling capabilities, resource requirements, critical activities/milestones and a performance measurement framework. The scope of the team's activities will be determined through consultation with the GOA and the Canadian Ambassador to Afghanistan."¹²

The SAT-A mission statement is:

To conduct credible and accountable capacity building operations in direct support of the senior leadership of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan that ensures strategic coherence and results in good governance, peace and security in support of the Afghan Compact.¹³

12 From a presentation by Lieutenant Colonel Fred Aubin to a Conference of Defence Associations Institute roundtable on March 30, 2007. Lieutenant Colonel Aubin had just returned to Canada after serving nearly one year as the Deputy Commander of the Strategic Advisory Team-Afghanistan.

13 Ibid.

The SAT-A consists of 14 Canadian Forces members, augmented by a CIDA officer to advise on development issues. The team includes a small command and support element, two teams of strategic planners, a defence analyst and a strategic communications advisor. The composition, size and capabilities of the team are adjusted as necessary.

Although the SAT-A it is a military unit on an independent operation and therefore is legally directly responsible to the CDS, it works in consultation with the Canadian Ambassador, his Head of Aid and with a senior representative of the Afghan government. The SAT-A is not, in any way, an intelligence organization, nor does it have any covert military role as some media have insinuated. The SAT-A is a non-parochial organization that serves at the pleasure of the Afghan government. As with all other Canadian Forces elements in Afghanistan, SAT-A aims to build Afghan capacity, providing direct planning support to government ministries and working groups in the development and governance realms. It does not work on issues in relating to the 'Security' pillar of the Afghan Compact. However, in addition to supporting Afghan government ministries,¹⁴ the team has worked extensively with the Afghanistan's National Development Strategy Working Group, Public Administration Reform, Civil Service Gender Equity Policy, and with the Ministry of Rural Rehabilitation and Development.

Canadian Forces strategic planners are embedded in their partner Afghan government ministries and agencies and work under Afghan leadership. The basic method of operation is that the team assists working level officials integrate the substantive ideas of the Afghan leadership and international experts into cohesive strategic frameworks.¹⁵

Examples of SAT-A work are their facilitation of government officials' movements to visit flood-damaged areas for damage assessments; support provided to meetings that were held with eight provincial councillors to discuss disparity and support with respect to national, provincial, and local initiatives; and support to the Minister for Rural Rehabilitation and Development, in preparing for a visit to Canada last fall. Finally, the SAT-A has also been helping with the preparation of provincial development plans, to coordinate efforts between provinces, ISAF, and the UN.

Some may question the use of military officers in this way. There are three reasons why Canadian Forces officers form the SAT-A. First, senior Canadian Forces officers are trained in strategic planning and programme organization. They are accustomed to

14 The SAT-A works with the following government ministries: The Chief of Staff of the Office of the President; The Senior Economic Advisor to the President; The Executive Director of the Afghan National Development Strategy; The Minister of Justice; The Minister of National Communications; The Minister of Rural Rehabilitation and Development (National Solidarity Program); The Minister of Education; The Minister of Transportation and Civil Aviation; The Minister of the Interior; The Minister of Finance; and The Chairman of Independent Administrative Reform and Civil Service Commission. SAT-A does not work on issues relating to the "security pillar".

15 DND website. *Op ARGUS*. At http://www.forces.gc.ca/site/afghanistan/argus_e.asp.

setting up and running large, complex operations and this experience is valuable in helping to build an equivalent Afghan bureaucratic capability. Second, members of the SAT-A come from both the Regular and Reserve Force, and have a variety of specific qualifications, knowledge and experience in fields such as communications, logistics, law, medicine and engineering. Third, no one else seems to be stepping forward, from other government departments, to volunteer to do the job. Military officers will readily agree that the Canadian Forces should not expect to be doing the SAT-A job for a long time and that other government departments have public servants who are much more qualified to provide strategic bureaucratic advice and support. But the CDS recognized the requirement and acted quickly to provide a remedy. Canadian Forces personnel gladly reacted and continue to serve in the role. If any other government department displayed equivalent initiative or desire to provide qualified personnel, the Canadian Forces would welcome the effort. So far no one else seems to be interested.

Operation ATHENA

Op Athena is the current Canadian Forces contribution to ISAF. It includes about 2,500 personnel.

After leaving Afghanistan in July 2002, the Canadian Forces returned in August 2003 under Op Athena, with the deployment of a large contingent to Kabul, to serve with ISAF. For nearly two years, Canada provided the command element of a Multinational Brigade and an infantry battle group to help establish security in Kabul and the surrounding region. In 2003, then Major-General Andrew Leslie served as the Deputy Commander of ISAF and, from February to August 2004, then Lieutenant-General Rick Hillier commanded ISAF, which at that point comprised some 6,500 troops from 35 countries.

Over five successive six-month rotations Canadian Forces troops conducted foot patrols in the city and surveillance missions throughout the ISAF area of responsibility. They conducted armed raids on illegal weapons caches and suffered injury and death as a result of mines and suicide bombers. Throughout their tour of duty in Kabul, Canadian Forces contingents facilitated the democratic process for the Afghan National Assembly, Provincial Council elections and the Presidential election.

In late 2005, this phase of Op Athena ended with the redeployment of Canadian Forces elements to Kandahar, to temporarily be part of the US Op Enduring Freedom and prepare for a return to an expanding ISAF. Canadian Forces personnel took over the leadership of a Provincial Reconstruction Team from US forces and Brigadier-General David Fraser took command of the Multinational Brigade in Regional Command South in February 2006. With him came the 1st Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry (1 PPCLI) Battle Group to conduct operations against the Taliban in Kandahar Province, in an effort to establish a secure environment in which reconstruction and development activity could thrive. 1 PPCLI would spend most of their tour in combat against the Taliban, suffering a number of dead and wounded. A Canadian diplomat was killed by a suicide bomber in Kandahar City.

In the meantime, ISAF was expanding its area of responsibility and operations, replacing US Op Enduring Freedom forces as it went. On 31 July 2006, the Canadian troops in Kandahar returned to under operational command of ISAF as it took over of the southern region of Afghanistan from US forces.

ISAF authority is exercised through five subordinate Regional Commands (RCs):

- a. Regional Command Capital in Kabul;
- b. Regional Command North in Mazar-e Sharif;
- c. Regional Command West in Herat;
- d. Regional Command South in Kandahar; and
- e. Regional Command East in Bagram.

Each of these Regional Commands, with the exception of Regional Command Capital, have their own PRTs, the role of which is to assist local authorities in the reconstruction and maintenance of security in the area.

- a. Five PRTs in Regional Command North;
- b. Four PRTs in Regional Command West;
- c. Four PRTs in Regional Command South (of which one, in Kandahar, is led by Canada); and
- d. 12 PRTs in Regional Command East.

Today, the Canadian Forces contingent in Afghanistan is called Joint Task Force Afghanistan (JTF-Afg) and is commanded by Brigadier-General Tim Grant. Soldier for soldier, JTF-Afg provides more capability than any other national contingent in Afghanistan, organized as shown below:

- a. 1200 person infantry battle group; including
 - 1. A combat engineer squadron,
 - 2. An artillery battery,
 - 3. An armoured reconnaissance troop,

4. A Leopard tank squadron,
 5. A Tactical Uninhabited Aerial Vehicle (TUAV) Unit, and
 6. Operational Mentor Liaison Teams (OMLTs) partnering with Afghan National Army (ANA) Infantry *kandak* (battalion) and ANA Corps HQ;
- b. 70 Health Service Support (HSS) personnel at the Multinational Medical Unit (MMU) at Kandahar Airfield;
 - c. 30 military members with the Multi-National Brigade (MNB) Headquarters;
 - d. 300 military members with the National Command Element (NCE) at Kandahar Airfield;
 - e. 300 military members with the National Support Element (NSE) in Kandahar;
 - f. In Kabul, about 50 military personnel at ISAF Headquarters, 15 personnel with a smaller NSE Detachment and 11 at the Canadian Embassy;
 - g. 250 military members with the Theatre Support Element (TSE) in Southwest Asia; and
 - h. The Kandahar Provincial Reconstruction Team (PRT).

Canadian Air Force Contribution

The Canadian Air Force has been continuously supporting Canadian Forces operations in Afghanistan and this region, since 2002. Together with tactical inter-theatre airlift, between the staging area at Camp Mirage and Kandahar, the Air Force provides a lifeline to JTF-Afg. This air bridge requires absolute dedication to ensure it operates effectively, because the very success of the mission in Afghanistan depends on it.

In 2006, over 550 flights of strategic airlift, representing the movement of thousands of people and tonnes of materiel, have supported Canadian troops. The fleet of five CC-150 Polaris Airbus aircraft has been used largely for personnel transport and for smaller pallet-sized cargo. The majority, almost 75% of the strategic airlift, however, has been accomplished through contracted airlift, including C-17 chalks provided by the United States Air Force.

The materiel and personnel are first flown into Camp Mirage, the primary Canadian base of operations in the theatre. Camp Mirage is also used to administer personnel departing and returning from Afghanistan during periods of home leave travel assistance or rest and recreation. Camp Mirage is commanded by a Canadian Air Force lieutenant-colonel and is operated almost exclusively by air force personnel. Thousands of air force personnel have quietly served in Camp Mirage since it was first established in 2002.

Given the current air threat and risk assessments in theatre, the CC-130 Hercules remains the sole platform for moving personnel into Afghanistan from Camp Mirage. The Hercules, about one-third to one-quarter the size of the strategic lift aircraft, is the workhorse of our air mobility fleet. During 2006, they have made over 500 flights into Afghanistan.

The Air Force also operates within Afghanistan. Air and ground crew are conducting flying operations with the CC-130 Hercules throughout Afghanistan in direct support of Canadian Forces operations in that country. Whether transporting personnel from Kandahar to Kabul or parachuting up to 14,500 kilos of supplies per flight to deployed soldiers throughout the country, they make a tremendous difference. They have become a key enabler to commanders by providing supplies to soldiers in remote areas of Afghanistan that are not supported by a road network, or in areas in which the Taliban are disrupting the road network.

In addition to supporting Canadian soldiers, the Canadian Air Force has been instrumental in delivering personnel and supplies for other nations, including the Netherlands, the US and UK. Canadian flight crews are acknowledged by other nations for their accuracy and effectiveness, particularly when it comes to air-dropping supplies into dangerous and hostile environments.

The Canadian Air Force also has responsibility for generation and provision of uninhabited aerial vehicle (UAV) capability for JTF-Afg. Air Force and Army personnel work together in an integrated tactical UAV unit, providing intelligence, surveillance and reconnaissance support to commanders in the field.

Men and women of the Air Force are also actively engaged in key positions within ISAF headquarters in Kabul. Major General Angus Watt¹⁶ recently served as the ISAF Deputy Commander (Air) and occasionally ran ISAF operations during the Commander's absence from theatre. Other Canadian Air Force personnel serve in the SAT-A in Kabul. In addition, airfield engineers and other skilled Air Force personnel are integrated into a variety of units.

16

Soon to be Lieutenant General Angus Watt, assuming the position of Chief of the Air Staff (Commander of the Air Force) in National Defence Headquarters, Ottawa.

Canadian Navy Contribution

The Canadian Navy has also provided officers, both Regulars and Reservists, to work in the SAT-A. Naval personnel were seconded to the US-led Combined Forces Command-Afghanistan to assist in the transition between American forces and NATO forces that occurred in 2006. A variety of Naval personnel — military policemen, doctors, cargo movement specialists, drivers, supply techs, etc. — serve with JTF-Afg. Specially skilled naval clearance divers have been put ashore to contribute to the critical and highly dangerous function of defeating improvised explosive devices in theatre.

Naval technical and operational experts have been assisting the Chief of the Land Staff to determine the feasibility of deploying the Phalanx close-in weapons system, or CIWS — a devastatingly accurate Gatling gun normally on Canadian destroyers and frigates as an essential last defence against anti-ship missiles. The weapons could be of use in defending selected installations from inbound mortar or rocket fire.

It should also be remembered that in October 2001, it was a Canadian naval task group and maritime aircraft that defended the US Navy and US Marine Corps force that seized Kandahar from the Taliban.

NATIONAL COMMAND VS OPERATIONAL COMMAND

National Command

At the present time, Brigadier-General Grant, as Commander JTF-Afg, exercises national command over all Canadian Forces elements in Afghanistan. A national chain of command is maintained to deal with matters of national policy, administration, and discipline. The CDS always retains full command of any Canadian Joint Task Force (JTF) deployed overseas through the Commander, Canadian Expeditionary Forces Command (Comd CEFCom), who in turn issues operational direction to the appointed Commander of the JTF.

Operational Command

In the case of NATO operations in Afghanistan, Canada has agreed to provide forces under Operational Command (OPCOM) of NATO commanders. JTF-Afg is responsible for all military operations in Kandahar Province and Brigadier-General Grant takes his operational orders from British Major General Jacko Page, the Commander of Regional Command South. A graphical representation of national and operational chains of command follows in Figure 1.

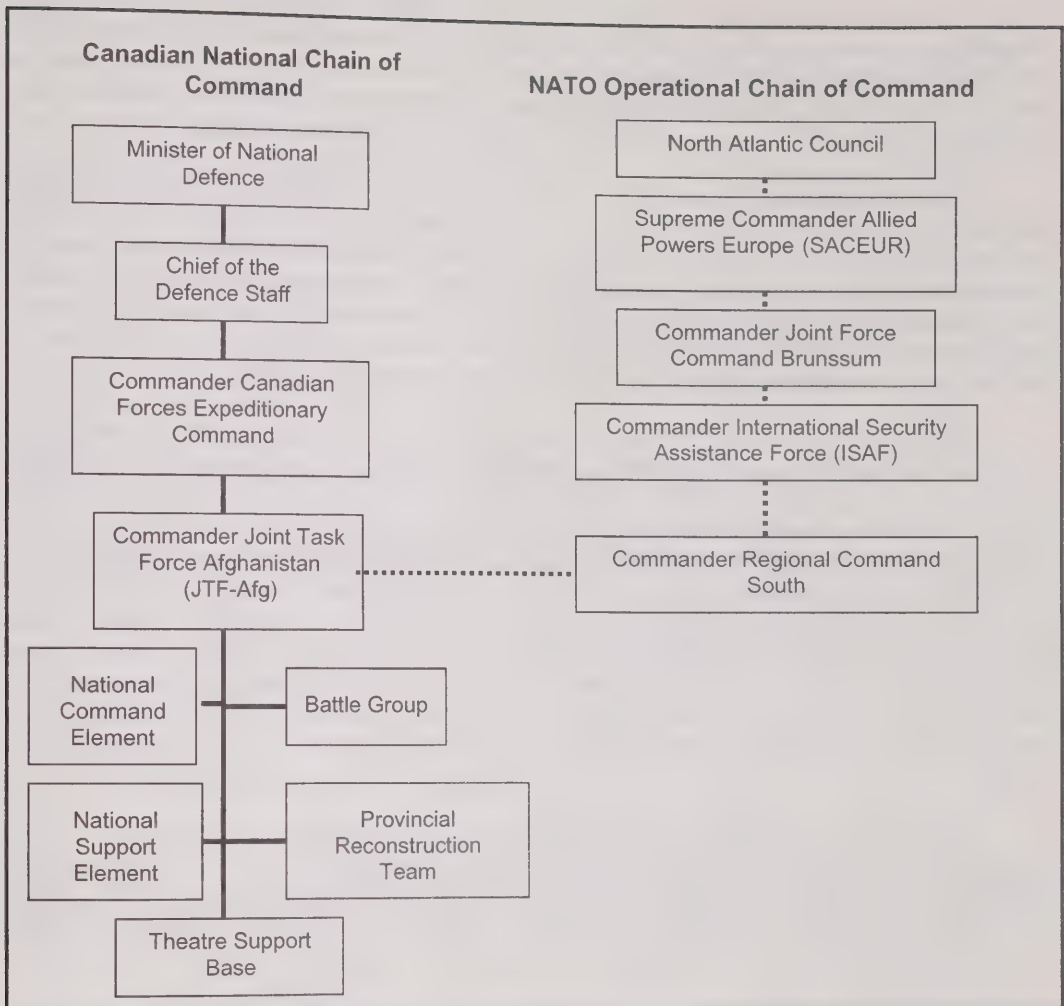


Figure 1 — National and Operational Chains of Command

KINETIC AND NON-KINETIC OPERATIONS

As can be seen from the array of elements within JTF-Afg, the Canadian Forces mission in Afghanistan is much more balanced and versatile than is generally thought. One aspect of this balance is its ability to conduct kinetic and non-kinetic operations. As the term implies, kinetic operations feature the traditional use of military force to attack and destroy an enemy. Non-kinetic operations involve non-combat military activity.

While kinetic operations may either impress or remove the enemy's will to fight, non-kinetic operations are usually the ones that 'win the hearts and minds' of the people. JTF-Afg is able to do both — well.

The 1200-person infantry battle group is a formidable unit capable of strong kinetic operations. It has never been beaten. Its success in Op Medusa, alongside other NATO troops and elements of the Afghan National Army in the fall of 2006, has been hailed as perhaps the most significant NATO victory yet, in Afghanistan. The 1 RCR Battle Group, working with allied ISAF forces, defeated a Taliban force trying to reach Kandahar city.

However, the battle group is also able to conduct effective non-kinetic operations, sometimes at considerable cost to the soldiers. Battle group elements provided security posts to protect the construction of a new road — Route Summit — in the Panjwayi district, last winter. With Canadian, German and US funding, a Japanese construction company was contracted to build the road with Afghan labour. Canadian military engineers provided some advice for part of the work. Canadian soldiers have been killed and others injured in Taliban attacks on the road, but construction continued until completion.

Another example was Op Falcon Summit (*Baaz Tzuka*). Days prior to the operation, Canadian soldiers held several meetings with tribal elders to discuss reconstruction efforts that would begin, and to persuade locals to help support ISAF and to help ISAF keep the Taliban out of the area after the Taliban have been removed. Then, on December 15, 2006, NATO aircraft attacked a Taliban command post in the area. Later that same day, other NATO aircraft began dropping three sets of leaflets over the region. The first set warned the population of the impending conflict. The second drop included a plea for locals to turn their backs on the Taliban and support NATO. The final set of leaflets had an image of a Taliban fighter with a large X superimposed on it, to warn Taliban fighters to leave the area or suffer the consequences. By the time the operation ended in January 2007, very little military force had been used and Taliban, who were not killed or captured, had left the area.

The Kandahar Provincial Reconstruction Team (KPRT) is JTF-Afg's principal non-kinetic operational unit, comprised of military and civilian personnel with a variety of skills, all designed to support local reconstruction and Afghan capacity building in Kandahar province. To balance its non-kinetic capability, the PRT can conduct low-level kinetic operations if required, usually to protect other elements of the PRT.

Also as noted above, JTF-Afg has an ensemble of other non-kinetic elements that keep busy. Medical personnel conduct outreach clinics in rural villages, Canadian Forces personnel mentor Afghan National Army personnel in Kandahar and at the Kabul Military Training Centre. The SAT-A supports government planners in Kabul too.

AFGHAN DEVELOPMENT ZONES

In the southern provinces of Afghanistan ISAF is pursuing what has been called the "Ink Spot" strategy. Officially it is referred to as the Afghan Development Zone (ADZ) concept, to establish regions that are sufficiently safe to allow a focus on reconstruction. The intent is to have these ADZs grow and spread like flowing ink, until Afghan government influence and authority covers the country.

Essentially, an ADZ is created this way. Security forces first clear an area of insurgents and then maintain a presence to ensure security of development projects by the Afghan National Army, Afghan National Auxiliary Police and ISAF, augmented by support from a PRT. The PRT and other development agencies then roll out a concentrated programme of spending on projects that have a key economic and social multiplier value, such as bridges, roads, wells, or clinics. ISAF offers a quick reaction capability to protect these ADZs against renewed insurgent activity.

JTF-Afg is tasked to make Kandahar City into an ADZ. Canadian tactics in this regard have seen the deployment of robust elements of infantry and tanks into forward operating bases beyond Kandahar City, astride likely approaches that might be used by Taliban forces. Security within the city is the responsibility of the Afghan National Police, supported by the Afghan National Army. The KPRT is active within Kandahar City too. The approach is working.

THE KANDAHAR PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM (KPRT)

Canada assumed responsibility for the KPRT in August 2005. It is one of 25 PRTs throughout Afghanistan that help to:

- a. Extend the Afghan government's authority and ability to govern;
- b. To facilitate the rebuilding of local infrastructure; and
- c. To provide services to its citizens.

The KPRT aims to facilitate an interdepartmental approach that enables Afghans to help Afghans. It cooperates with non-governmental organizations, international organizations and identifies reconstruction needs where the international community may be unable to operate.

The KPRT includes about 350 personnel, mainly Canadian Forces members, but it also has diplomatic advisors from DFAIT, development officers from CIDA, civilian police led by the RCMP, and officers from Corrections Services Canada. About 145 of the total strength are deployable on operations. The remainder are responsible for planning and administering KPRT work from Camp Nathan Smith in Kandahar City. It is organized as follows:

- a. The PRT Commander's Tactical Headquarters Group, to provide protection and mobility to the PRT Commander and his staff;
- b. An infantry rifle company to protect and escort PRT personnel, provide a quick reaction force for Kandahar City, and conduct defence and security tasks;

- c. Military project managers (military engineers) that enhance the PRT's ability to manage quick impact reconstruction and development projects;
- d. A Civil-Military Cooperation (CIMIC) Platoon;
- e. A Military Police Platoon;
- f. Health and medical support;
- g. A service and support element; and
- h. Other specialized elements, including personnel from the US Department of State and the US Agency for International Development (USAID).

Range of Expertise

It is important to know that the KPRT works to build Afghan capacity rather than do the work themselves. Lieutenant-Colonel Simon Hetherington told the Committee during its visit to Kandahar in January 2007, that they aim to put an "Afghan face" on everything they do. At the local level, PRT experts meet with village 'Shuras' — a gathering of village elders — to determine what Afghans want and need. The PRT then facilitates the work to be done by Afghans.

The KPRT is led by Canadian military personnel, but it is not only an entirely Canadian organization. The US Department of State has deployed personnel of the US Agency for International Development (USAID) to be part of the Kandahar PRT and there is also representation from the Afghan Ministry of the Interior.

One example of the work done by those serving in the KPRT is found in the case of Warrant Officer Dean Henley, nicknamed by locals as the 'Prince of Panjwayi.' He could be the most popular man in southern Afghanistan because of a silver suitcase he carries. The suitcase is packed with money for locals, who are paid \$5 a day to clean schoolyards, or dig out ditches and canals. When the Committee met Warrant Officer Henley in Afghanistan in January 2007, he had employed over 500 by then. He told us that the idea was to give Afghans just enough money that they won't become dependant on the Canadians for work.

Warrant Officer Henley is a Canadian Army reservist, who normally works as a school teacher in Canada. The KPRT is full of Henleys.

Security

KPRT work requires a secure environment. The Taliban oppose reconstruction work at the local level and have threatened and murdered Afghans collaborating with government and ISAF initiatives, notably Safia Ama Jan, the head of a provincial women's affairs department, who was gunned down near her home in Kandahar in September 2006.

The KPRT also includes an infantry rifle company that provides local security for KPRT personnel as they go about their reconstruction business. The Canadian Brigade Group conducts higher level operations to eliminate and neutralize Taliban forces in the area.

Funding Flow

During its visit to Kandahar, the Committee heard that one of the problems facing the PRT was that, reconstruction money was not coming through fast enough from CIDA. Informal information told us that CIDA funding in Afghanistan was subject to the same contracting and accounting regime imposed in Canada and that such red tape succeeded only in delaying the flow of necessary funding through the PRT, for projects waiting to be done.

We recall that a senior CF officer made this same point to another Parliamentary committee earlier in 2006. In October 2006, the Commander JTF-Afg had a reconstruction fund of \$1.9 million dollars, provided by DND, to be spent on local reconstruction projects. It has since been increased to nearly \$4 million. There was also another 'pot' of money to be provided by CIDA for other, longer-term projects and it was this second source of money that was slow in coming. The public record shows the following exchange:

BGen. Howard: Minister Josée Verner has been here. She spoke about the \$100 million a year that goes into Afghanistan and 10 per cent of it is aimed at the Kandahar province. That is as per her transcripts when she was here last time. Based on that 10 per cent then, a number of projects are ready to go created by the PRT with the three development officers. They are simply waiting for this funding to arrive. Once they have the funding they can prosecute these projects.

The Chairman: The troops have been there for how long, and we are waiting for funding from CIDA still?

BGen. Howard: Yes, sir.¹⁷

17 Howard, Brigadier-General A.J. *Evidence*. Standing Senate Committee on National Security and Defence, October 16, 2006.

The difficulty in moving money through the government bureaucracy is another element that contributes to perceptions of imbalance. If the 3D strategy is to be effective, all three Ds must be able to apply their individual expertise in a complementary and aggressive way to address the mission at hand. It seems though, that CIDA may have been a drag on diplomacy and defence in late 2006. The Committee hopes that lessons have been learned and that with the new reconstruction and development money announced in February 2007, by Prime Minister Harper, CIDA has changed its funding process to allow project money to flow at the speed needed to meet the operational requirements of the mission.

A number of related recommendations flow from this issue.

RECOMMENDATION 1

The government should review regulations governing the disbursement of reconstruction and development funding through the Kandahar Provincial Reconstruction Team, to ensure project funding can flow at the rate necessary to meet the requirements of the mission and establish a process of financial and project accountability.

RECOMMENDATION 2

The timely disbursement of reconstruction and development funding to the field is not only important in Afghanistan, but in all of Canada's international operations. Therefore, the government should review regulations governing the dispersal of reconstruction and development funding in all international operations, to ensure project funding can flow at the rate necessary to meet mission requirements and establish a process of financial and project accountability.

RECOMMENDATION 3

While the disbursement of reconstruction and development funds are routinely accounted for in Departmental Performance Reports and responsible Ministers may be requested to appear before Parliamentary committees to report on such expenditures, the Committee feels that audits of international development funds should ensure that project funding is transparent, effective and efficient and establish a process of financial and project accountability.

CHAPTER 3 — MANDATED STUDY ISSUES

MISSION DURATION

This is like playoff hockey Sir. Lose and you're out. You don't want to leave the game feeling you could have done more.

A young Canadian Army officer in Kandahar, over coffee
January 2007

Government has committed the Canadian Forces to operations in Afghanistan until February 2009. Minister O'Connor made that clear when he appeared before the Committee on May 30, 2006, saying, "People are speculating about 10, 15, or 20 years. That's just speculation. Right now, our military commitment — I can't speak for diplomacy or aid — is to February 2009."

From all that has gone before it is apparent that the rebuilding of Afghanistan and the establishment of democratic institutions will not be complete by then. Many speak of taking decades or generations to finish the job. In the immediate future however, the International Community, agreed, in the Afghan Compact, to assist the Afghan government in a number of specific ways until at least 2011. Canada is a signatory to the Afghan Compact and has committed \$1 billion in official development assistance to Afghanistan until 2011.

Apart from those wider concerns, the Committee sees two specific issues of prime importance to the Canadian military mission in Afghanistan. First is the hope that a sufficiently secure environment will exist in February 2009, in which reconstruction and development proceeds unhindered by the Taliban. Second is the desire to see adequately trained Afghan security forces able to protect their country on their own, by February 2009. If both those conditions exist at that time, Canada can happily declare an important part of the job done and bring its military forces home, leaving a robust contribution of professional development personnel in place. However, if either of those conditions is not present, and we insist on bringing the troops home, Canada's current military responsibilities will have to be handed off to someone else. We will have left the job undone.

There are compromises available, but even they will require another country to deploy combat troops to Kandahar Province, in place of Canadian troops. Canada may decide to keep its leadership of the PRT and simply bring home the battle group. Government may also consider moving the military reconstruction elements to another location in Afghanistan. Both of these options require additional combat troops from another country.

The Committee thinks however, that the central issue in any call to end the mission 2009 or earlier, is the fact that some simply do not like to see the Canadian Forces fighting. As we alluded to earlier, such a view is at odds with our national history, is not in keeping with our demonstrated strength of national character and it certainly is not in keeping with the current reality in Afghanistan.

Much in this conversation troubles us. It all sounds too much like packing our bags and getting out of town because the task is too hard. Is it really in our nature to plan to not complete our work simply because we don't want to?

While visiting Kabul in May 2007, on behalf of CARE Canada, which has worked in the country for decades, former Deputy Prime Minister John Manley said, in a telephone interview, he felt it is too soon to conclude that Canada should withdraw its troops when its commitment expires in two years. "I don't think we should leap to conclusions," he said, and added that the debate about keeping troops in Afghanistan has to look at what progress has been made in establishing a civil society and what Canada's allies plan to do. "It's far too simplistic to say we've done our part and we should go," Mr. Manley said.¹

The Committee strongly feels that any decision to end the military mission, at any time, should be based entirely on whether or not the strategic objectives assigned by Government have been achieved, or can be achieved. An important consideration in reaching that decision will include whether Canada wants to, or is able to, continue to pay the cost in terms of national blood and treasure. Simply put, in February 2009, is it still worth it?

In addressing the Committee on February 27, 2007, James Appathurai, the NATO Spokesman and Ambassador Christopher Alexander made it clear — talk of withdrawing from Afghanistan provides solace to our enemies, causes our allies to lose confidence in us and reduces Afghan hopes for continued help. Almost everyone we heard from agrees that Afghanistan is a long-term project and that Canada should be "in for the long haul."

The Committee believes there is still time to give the military mission a chance to do its work. In acknowledging that government has a mission deadline in place, the first topic of discussion ought to be an examination of what we need to do to succeed in that timeframe — not why and how we should get out before the job is done. Having given ourselves a deadline, it is a moral and professional responsibility to develop and execute a plan that meets the goals we have set for ourselves. Given our military experiences during the past year, what is it we can now do to ensure we meet our objectives by February 2009?

1 Campbell, Murray. "Ten Killed in Kandahar Bombings." *The Globe and Mail (Print Edition)*. May 18, 2007. At <http://www.rbcinvest.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/PEstory/LAC/20070518/AFGHAN18/International/international/international/3/3/24/>.

Frankly, the Committee believes Parliament and government should not have put the country in this position in the first place. Approving an operation for a specified period of time is like saying we will come home after only one period of hockey, no matter what the score. Deciding a timeline and then deciding what to do is the reverse of what should happen. Proper strategic planning would start with a thought-out definition of the aim, followed by the development of a strategy and campaign plan to achieve it. Parliament should debate the strategy, not the timeline.

The Committee believes that the first step to set things right must be a renewed effort to help Canadians understand the military mission in Afghanistan. We also believe that government has an opportunity to regain constructive, non-partisan support for the mission by ensuring that a fully informed Parliamentary debate on mission objectives and strategy is conducted in 2008. The debate should be preceded by a concerted government effort to inform the public of the mission status and present a realistic measure of the mission's success and the outlook for the future. Such information should also include a clear explanation of the benefits to Canada, to be gained from the effort.

RECOMMENDATION 4

The government should hold a debate on the Canadian mission in Afghanistan without delay, to provide Canadians with an accurate and up-to-date understanding of the aim and status of the mission, Canada's role in it and to inform government decision-making relating to the mission deadline in February 2009.

STATE OF PERSONNEL

Given the pressure of combat, the Committee was impressed by the aggressive professionalism of the Canadian Forces men and women in Afghanistan and by how well they all seemed to be holding up.

The Army bears the brunt of the manpower load for the Canadian Forces mission in Afghanistan. Lieutenant-General Andrew Leslie, the Commander of Canada's Army appeared before the Committee on November 20, 2006 and outlined the personnel challenges he faces, the more important of which are covered in following paragraphs.

The Army has sufficient personnel to fulfill the requirements of the mission until 2009, but it will not be easy. One of the areas of considerable pressure is that facing senior non-commissioned officers (Senior NCOs — personnel in the rank of Sergeant). These men and women are the backbone of the Army. They lead soldiers in operations, train them in combat schools, and carry out other important duties, but there are simply not enough of them.

Apart from needing more people, the Army must also deal with the fact that its unit establishments do not match the structures that are being deployed to Afghanistan. For example, an infantry company in Canada is usually composed of 100 to 110 soldiers. The operational companies in Afghanistan are about 145 to 150 strong. That means when an infantry company is assembled for deployment, the Army has to draw on at least two other companies in the same battalion.

Lieutenant-General Leslie has directed that Army establishments here in Canada be restructured to mirror those in operations. The regular field force structure is migrating towards one that is based on three brigades and 9, perhaps 10, infantry-based battle groups. These brigades and battle groups are then to be organized, trained, and equipped just as they will deploy in operations. After its current tour of duty in Afghanistan ends, the 2nd Battalion, The Royal Canadian Regiment (2 RCR) will be designated a standing battle group for a five-year trial.

Apart from these general concerns, another personnel issue that gets attention from everybody is the care and handling of casualties.

Health Services

The Canadian Forces has established a separate Health Services command. A separate military health care system exists because The Constitution Act of 1867 assigned sole responsibility for all military matters, including military health care, to the federal authority. The National Defence Act gives the Minister of National Defence the management and direction of the Canadian Forces. He, in turn, gives management and direction of the medical and dental services to the Canadian Forces.

In addition, the 1984 Canada Health Act specifically excludes Canadian Forces members from the definition of "insured persons". They are also excluded from insurance coverage under the public service medical and dental care plans. Accordingly, the Canadian Forces leadership has a strong legal and moral obligation to provide comprehensive health care to Canadian Forces members, whether in Canada or abroad. In return for the commitment and unlimited liability to serve their country, Canadian Forces members must be provided with health care comparable to that which is provided to all Canadians, yet tailored to meet their unique needs.

Despite what many people assume, the Canadian Forces Health Services does not provide regular health care to military families. The provision of health care to military families, like the provision of health care to all citizens, is a responsibility of the Provincial governments. Many military families, such as those in CFB Petawawa for example, being somewhat more remote from a big city than some other bases, have a difficult time finding a family physician. In such cases, the Military Family Resource Centres on Base

offer counselling and referral help for military families who need such support, particularly when a spouse is deployed away on an operational mission like that in Afghanistan (more information about Military Family Resource Centres is found below).

In operations, health care takes on a whole new meaning and importance. There are generally two types of casualties in theatre — physical and psychological.

Physical Injury

The physical casualties, particularly battlefield casualties are dealt with quite effectively by the tactical level medical elements that extend from immediate first aid in combat, back through the unit medical station, to the Role 3² Multinational Hospital at Kandahar Airfield. During its visit to the Role 3 facility, the Committee was greatly impressed by the multinational team who treated everyone — allied soldiers, Afghans and yes, even Taliban casualties — with the same professional urgency and care.

Casualties stabilized in the Role 3 facility, but who require further treatment beyond what is locally available, are usually evacuated to the US regional medical facility in Landstuhl,³ Germany, a world-class hospital that provides the finest care available to our wounded service men and women. If a Canadian casualty is required to spend any amount of time in Landstuhl, the Canadian Forces makes arrangements for their next-of-kin to fly over and be with them.⁴ General Hillier, the CDS, has presented the hospital with an official award of thanks, on behalf of Canada, for all they have done for Canadian troops. .

Depending on the nature of their injuries, casualties may be flown directly home to Canada from either the Multinational Hospital in Kandahar, or from Landstuhl. Upon return, they are put in the hands of the Canadian Forces Health Services for further care.

2 In military terminology and organization, a Role 1 medical capability is that low-level battlefield first aid provided by medical personnel in the field. Role 2 is usually a more established, but still austere facility that can provide basic surgery. A Role 3 medical facility provides triage, more advanced surgery and other medical support.

3 The Landstuhl Regional Medical Center is a 143-bed medical facility located near Ramstein Air Force Base, Germany. It operates under the Commander of the US Army in Europe and the European Regional Medical Command. More than 100 soldiers have been treated there since the fall of 2005. It is supported by Fisher House, which resembles a North American Ronald McDonald House where families stay and receive support while their loved one is in hospital. *The Maple Leaf*, April 25, 2007, Vol. 10, No.11. p. 15

4 They are accommodated at Fisher House. On 21 March 2007, Brigadier-General Grant, the Commander of JTF-Afg presented Fisher House with a plaque from the 1 RCR Battle Group and a \$20,000 donation from all of JTF-Afg. *The Maple Leaf*, April 25, 2007, Vol. 10, No.11. p.15.

During our visits to CFBs Edmonton and Petawawa, Committee members spent considerable time talking with wounded soldiers who had come home and who were under continuing care. Every one of them — every one of them — had nothing but praise for the care and attention they had received from the time of their injury, no matter what route they followed in coming home.

When we met with more seriously injured soldiers in CFB Edmonton and CFB Petawawa, they clearly told us that their primary concern was being able to remain in uniform. They knew that the extent of their injuries might not allow them to continue the kind of soldiering they had been doing, but each of them was determined to stay in the Canadian Forces and do something of value.

After a period of treatment, a medical judgement is made whether an injured soldier can continue to serve in the Canadian Forces. This judgement is based on the Canadian Forces policy of 'universality of service' which means, essentially, that everyone in the Canadian Forces is liable to be deployed into an operational theatre and they must therefore be able to meet the physical requirements demanded by such a posting. Regrettably, some wounds or disabilities are so serious they will never heal or be mitigated to the point of allowing the serviceman or woman to have any hope of regaining such a high standard of fitness.

Personnel who are medically released from the Canadian Forces are subject to the close scrutiny and administration of an integrated transition process that is cooperatively managed by DND and Veterans Affairs Canada (VAC). These young Veterans and their dependent families are eligible for all the compensation and benefits provided by the New Veterans Charter.⁵

Psychological Injury

Psychological injuries are more difficult to diagnose, treat and follow-up. Officially categorized as Operational Stress Injuries (OSI), these injuries can occur as a result of a myriad of incidents of stress and manifest themselves in a variety of ways. Here again, DND and VAC have developed an effective, cooperative programme for service personnel with OSI — both serving and retired.

It comes as no surprise that the stress of continued combat is one cause of OSI, but there are others. Those who live in anticipation, or dread of bad news, like families at home in Canada, might be affected by OSI too.

5 See the Veterans Affairs Canada, New Veterans Charter website at <http://www.vac-acc.gc.ca/clients/sub.cfm?source=Forces/nvc&CFID=6926210&CFTOKEN=95200984>.

In preparing for the battlefield, Canadian Forces leaders at all levels are now routinely briefed on the signs of OSI and they keep close eye on their subordinates for any sign of abnormal behaviour. There is a traditional *machismo* in military ranks that, in past, has tended to mask, ignore and denigrate the apparent 'weakness' of 'shell-shock' or other signs of 'cowardice.' Although such extreme attitudes are no longer the case, the Committee did hear that the inclination to hide signs of OSI was still prevalent, particularly in the more combat-oriented units. As troubling as that may sound, it should also be noted that it is in those units that the low-level leadership is most attuned and able to detect signs of trouble, because the consequences of letting OSI fester on the battlefield are so dire. Brigadier-General Hilary Jaeger, the Canadian Forces Surgeon General at the time,⁶ believes that the current generation of combat arms leaders is very aware of the crucial role they play in looking out for the mental health of their personnel, and they do consider the possible emotional reactions to each incident, encourage peer support, and they do not hesitate to ask for advice.⁷

Of primary importance is the pre-deployment training that the troops receive, for at least two reasons: one, the more confident a member is of his or her skills, the better they will be able to react when challenged; and two, the more a member feels part of a cohesive group, the better it is for their mental health. Challenging collective training is also extremely important in building a cohesive team.

Some of Brigadier-General Jaeger's additional thoughts on the Canadian Forces mental health regime, which she outlined for the Committee on 27 November 2006, are outlined in the following paragraphs.

All soldiers are given a thorough but general psycho-social screening before deploying. Spouses are normally invited and encouraged to attend with the member. Regrettably, some spouses are not able to attend for a variety of reasons — some simply do not wish to attend, others may live out of town and still others may have other obligations at the time. The intent is to discuss any personal concerns or complicating circumstances the soldier may have (i.e. their own health status, an ailing parent, pending legal action etc.) to assess the impact that the deployment would have on these kinds of stressors. All Canadian Forces personnel also undergo a general medical screening done prior to being cleared for the mission.

While in theatre, all troops can access the mental health team, which currently includes a psychiatrist, mental health nurse and a social worker, or, they can discuss concerns with a Chaplain or general duty medical officer.

6 Brigadier-General Jaeger has since been appointed Commander, Canadian Forces Health Services.

7 Jaeger, Brigadier-General Hilary. *Evidence*, Standing Committee on National Defence, November 27, 2006.

Concurrently, the Canadian Forces Health Services continue to work at educating all personnel on mental health issues. There are three important lessons. First, Acute Stress Reaction (sometimes known as Combat Stress Reaction, once known as 'shell shock') is the classic case of the good soldier who just can't go on any more, develops tremors, tearfulness, etc., or perhaps even runs away. This is an acute, usually short-term condition best treated close to the soldier's unit through simple measures such as adequate rest and food, coupled with the clear expectation that the member is normal and will return to duty. Most do return to duty if managed correctly. Second, Post Traumatic Stress Disorder (PTSD) is a very different thing. As an anxiety disorder, it can arise on the basis of a single severe stressor and produce a variety of symptoms that can be lumped under three general headings — avoidant, re-experiencing, and hyper-vigilance. In the Canadian Forces, it seems to come to light in a delayed manner and therefore most of the military's focussed mental health tools address this condition in the enhanced post-deployment screening process that takes place four to six months after military personnel return home. Third, the stresses of deployment can certainly make almost any mental health condition worse, from depression to simple phobias to personality disorders.

At the end of an operational tour of duty in Afghanistan, all personnel spend some "decompression time" in Cyprus, four days to relax and reduce the stress associated with coming back home. While much of the value of this activity is in the rest and recreation it affords the soldiers, there is an educational component that allows members to recognize, understand, and in some cases control their emotional reactions to certain situations. Some personnel, who have gone through the decompression process told Committee members that, before they left Afghanistan, some of them viewed the stop-over in Cyprus as being a "four-day obstacle between me and my wife and kids." However, upon having completed the decompression programme, they all agreed the break was beneficial and needed, particularly for those who had been involved in prolonged bouts of combat.

Given the proven popularity and perceived value of the decompression period and its positive impact on managing the mental health of returning soldiers, the Committee wonders why such a decompression is not provided to those who are coming home for their mid-tour leave period. Is this just a simple oversight?

Consider the 1RCR Battle Group in ROTO 2, over the autumn and winter of 2006-07. Almost from the days of arrival in August, the battle group remained in intense combat for at least three months and then saw sporadic fighting for the rest of the tour. Surely soldiers who were slated for their leave in, say, November, would have been subject to a significant degree of combat stress. Surprisingly, there seems to be no attention paid to the requirement for any decompression in such a case. So, given all the good work that has been done in recent years by the Canadian Forces in the field of OSI prevention, diagnosis, treatment and care, here we have an instance where it seems to have been ignored. A soldier who has experienced severe combat stress early in his tour

and is scheduled to take his leave back home is simply put on a plane and sent back to his young wife and children. Why is he any less likely to be a victim of OSI than the soldier going home at the end of the tour?

RECOMMENDATION 5

DND should review the need for some sort of flexible decompression programme for soldiers going home on mid-tour leave.

Four to six months after returning home, the troops undergo an enhanced post-deployment screening, which consists of a standardized, fairly extensive questionnaire followed by a semi-structured, one-on-one interview with a mental health professional. This is thought to be an effective tool for early detection of mental health and coping concerns. Brigadier-General Jaeger thinks four to six months is about the right point at which to do this testing because, at this point, many people who may have had symptoms upon their return home will have had them resolved spontaneously, while others may have either had delayed onset of symptoms or may be more willing to admit to symptoms that have been there all along. Moreover, a member who has any concerns about their mental health at any time can seek help from a variety of sources without waiting for this particular screening to be scheduled.

Not all major Army bases have equal access to mental and other health support. When we visited CFB Petawawa, we learned that among the three major Army bases that support Afghanistan deployments, CFB Petawawa was served by only nine mental health professionals, as compared with 27 at CFB Edmonton and 35 at CFB Valcartier. However, Brigadier-General Jaeger explained that about 30 health care professionals are available in Ottawa to support the nine in Petawawa whenever needed.

There are other mental health team members. In addition to military mental health support, there is an independent, but complementary network that is doing great work.

Operational Stress Injury Social Support (OSISS)

The Operational Stress Injury Social Support (OSISS)⁸ network came into being in the spring of 2001, in response to a combination of recommendations made by the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, the Department of National Defence Croatia Board of Inquiry and the Department of National Defence Ombudsman. The objectives of OSISS are:

8 The DND OSISS website is found at <http://www.osiss.ca/>.

- a. To develop social support programs for the members, veterans and their families who have been affected by operational stress; and
- b. To provide education and training that will eventually change the culture within the Department of National Defence and Canadian Forces particularly — but also within Veterans Affairs Canada — toward psychological injuries.

The OSISS program provides confidential peer support and social support to CF personnel, Veterans, and their families, affected by an operational stress injury like anxiety, depression, or PTSD resulting from military service. Social support is offered by individuals who have themselves experienced an operational stress injury, and by family members who fully understand, through their own experiences, operational stress injury issues.

The OSISS peer support program is available throughout Canada to serving Canadian Forces personnel, Veterans and their families. Peer Support Coordinators are located in most major cities. Trained Peer Support Coordinators, who themselves have been injured by operational stress, offer support by listening to those who are suffering, drawing on similar experiences, and providing guidance on resources available in DND, VAC and their own community. Privacy is respected and conversations are kept confidential.

Family Support Coordinators offer support to families affected by an operational stress injury by listening, providing information, engaging in discussion groups, and making connections to community resources.

One of the advantages of the OSISS network is the fact that it is entirely independent of the military chain of command and so many serving personnel and their families feel more comfortable seeking OSISS assistance. Despite encouragement to the contrary, many believe that their military career will be adversely and irreparably affected if operational stress injuries are pursued through normal military channels.

To support the OSISS network, Veterans Affairs Canada (VAC) has established OSI Clinics to help Veterans, Canadian Forces members, and eligible RCMP recovering from an OSI. Support is also available for their families. The OSI clinics have teams of mental health professionals, including psychiatrists, psychologists, nurses and clinical social workers, who provide high quality standardized assessment, treatment, prevention and support services.⁹

9 More information on the VAC OSI Clinics can be found at <http://www.vac-acc.gc.ca/clients/sub.cfm?source=mhealth/osic>.

RECOMMENDATION 6

The government should recognize the critical and growing work done by the Operational Stress Injury Social Support Network and support it with appropriate funding and other resources, so that it can keep up with the growing need of caring for returning Afghanistan Veterans and their families.

Amenities

JTF-Afg is perhaps the best supported force Canada has ever sent abroad. The degree of support provided by Canadians across the country is simply phenomenal. It rivals, and sometimes surpasses that of the Second World War. Certainly nothing since then compares with what we see now.

This support has been manifest in the amount of material Canadians have sent overseas to the troops. Everything from Christmas cards from school children, to toques, to cakes has made its way to Kandahar. In fact, Committee members heard from several soldiers who sheepishly said that there was simply too much coming their way. However, they quickly pointed out that nothing was wasted and what did not end up with in military hands went to worthwhile charities in Afghanistan.

The Canadian Forces Personnel Support Agency (CFPSA) provides morale and welfare programs, services, and activities to JTF-Afg. They have over 60 civilian volunteer employees (75% of whom are women) who organize sports, holiday flights and internet cafés for the troops, among other things. The Agency manages the amenities that support the decompression period in Cyprus too.

CFPSA also manages the Tim Hortons outlet at the Kandahar airfield, located right beside “Maple Leaf Gardens” a full-scale ball-hockey rink, complete with overhead floodlights. Situated along the “boardwalk”, a raised walkway around the main sports field, where other nations’ commercial outlets are beginning to appear,¹⁰ the Tim Hortons trailer has become a symbol of Canada and a popular stop for troops of all nationalities living on the base. The outlet is not a traditional Tim Hortons franchise operation. It is owned by the Canadian government and cost \$1.2 million to put in place, but profits have been coming in at a rate much higher than expected.¹¹

10 In addition to local merchants, there is a Burger King, a Pizza Pizza and a bank with an ATM.

11 Tim Hortons prices in Kandahar are the same as here in Canada — except that they are in US currency. ‘Inside information’ provided to the Committee pointed out that the best gift to give a soldier deploying to Afghanistan is a Tim Hortons coupon (or many of them) bought in Canada, in Canadian dollars, for use in Kandahar.

CFPSA contracts live radio and television programmes to be transmitted to troops deployed overseas. Deployed troops can also make regular contact with family at home via e-mail. They can also book time at a video centre, to connect with their families in the supporting base video centre.

Books, videos, nightly movies and the popular Christmas show tour featuring well-known Canadian celebrities — Rick Mercer for example — are all provided through CFPSA.

As might be expected though, most of this terrific support is found at Kandahar airfield, but some of it also makes its way out to military personnel serving at isolated forward operating bases and exposed strong-points. Exercise and weight-lifting equipment is a common feature at these isolated locations.

The entire morale and welfare support programme for the Canadian Forces in Afghanistan is better than it has ever been. There is however, room for more. A double-double is good with a Beavertail.

RECOMMENDATION 7

The government should actively encourage other appropriate Canadian entrepreneurs to increasingly participate in support of Canada's overseas missions.

The Home Front

When Canadian Forces personnel deploy to Afghanistan, there are a number of organizations activated at home, to support the families left behind. They are:

- a. The Deployment Support Centre
- b. Unit rear parties
- c. Military Family Resource Centre; and
- d. Local civic groups and officials.

Deployments are built around a major unit such as an infantry battalion, but many troops from other units on a base, or within a brigade, are taken up in the mission. When such a large group deploys, the parent Canadian Forces Base establishes a Deployment Support Centre to act as a 'one stop' point of contact for all deployment support matters going to the troops overseas, or coming back to the families from the mission area. Each unit that has provided a significant number of troops for the mission has a representative

located in the Deployment Support Centre to take care of unit personnel interests. In practice, everyone in the Deployment Support Centre cooperates with everyone else and helps all equally.

Complementing the Deployment Support Centre are the Unit Rear Parties, an element of a deployed unit that remains behind to take care of unit business, while the majority of the unit are away on operations. Rear Parties act as the contact point for families and play a part in keeping the families informed of the mission circumstances. They also provide support and advice to families left behind.

Perhaps the most formidable of support establishments available to families is the Military Family Resource Centre (MFRC), one of which is found on each major military base. They are part of a network of centres sponsored and managed by the Canadian Forces Personnel Support Agency and each one is independent of, but enjoys the support of, the military chain of command. The MFRC provides a range of programmes and support for families from arranging for babysitters, to daycare, to counselling sessions. The MFRC acts as a drop-in centre or it can be a refuge in times of stress. They run Reunification Workshops to help families adjust to the return of parent from overseas. Deployment workshops are conducted for the children of service personnel, to help them understand and cope with the departure, or return of a parent. The average MFRC agenda is a model of service.

MFRCs are guided by a Board of Directors, usually composed of wives or husbands of military members and representatives of the military chain of command. The MFRC functions under the day-to-day management of an Executive Director and a small staff. The majority of the work is done by a corps of volunteers from the military community — mainly from those same stalwart military families of whom we are so proud.

Finally, but certainly not least, is the considerable support provided by local municipal organizations and officials how have helped to take care of military families at home.

Recently though, a troublesome issue has come up. As noted above, stress can affect military families at home, just as much as it might impact on soldiers serving overseas. As troops from CFB Petawawa returned home after six months of virtually constant combat in Afghanistan, there has been a noticeable increase in stress related cases among Petawawa military families, but wait times at a local clinic in Pembroke deny treatment for months. The clinic's budget allowed it to handle about 10 referrals a month from the military base at Petawawa. However, over January and February 2007, the centre has become inundated with up to 90 referrals in one month. It needs more resources to handle the load.

While Canadian Forces personnel are exempt from the Canada Health Act and are therefore provided with health care by the Canadian Forces and federal funds, military families are not. Their health care, like all other civilians, is the responsibility of provincial governments. While they wait for help, some military families, who already bear a considerable burden, struggle even more.

Provincial authorities hesitated to take responsibility, so much so that the Ontario Ombudsman investigated the matter.¹² On April 13, 2007, in a news release,¹³ the Ombudsman made it clear that something had to be done and that same day the Ontario government announced a \$2 million emergency fund to provide children's' mental health support in communities facing crises, such as Petawawa, and committed to provide the Phoenix Clinic in Pembroke with the budget it requires to meet military families' counselling needs.

According to the press release, the Ombudsman's investigation confirmed that while health services for military members are a federal responsibility – and while the federal government has a moral obligation to support its troops – the province is solely responsible for mental health services for Ontario children, regardless of their parents' occupation. There was no provision for dealing with a crisis situation like that in Petawawa.

The Provincial Ombudsman made three recommendations:

- a. That it immediately fund children's mental health services through the Phoenix Centre;
- b. That it ensure long-term support for the children of military personnel in consultation with the federal government; and
- c. That it provide the Ombudsman with monthly progress reports.

The Ontario Government has accepted the Ombudsman's recommendations.

12 Picard, André. "Mental-health services shortchanging children of our soldiers." *Globe and Mail*, March 8, 2007.

13 Ontario Ombudsman news release. *Ombudsman's Intervention Resolves Mental Health Services Crisis for Children of Ontario Soldiers Serving in Afghanistan*. April 13, 2007. At [http://www.ombudsman.on.ca/UploadFiles/File/PDF/Press%20release%20Eng\(1\).pdf](http://www.ombudsman.on.ca/UploadFiles/File/PDF/Press%20release%20Eng(1).pdf).

RECOMMENDATION 8

Recognizing its moral responsibility, the federal government should strongly encourage the provincial and territorial governments to provide the resources needed to address the mental health support required by military families.

STATE OF MATERIEL

For perhaps the first time in Canadian military history, since the magnificent Canadian Corps in the First World War, we can say that Canada's military contingent in Afghanistan is the best equipped and most capable unit of its size in ISAF. A notable achievement has been the speed with which some equipment has been procured. Many will have heard of the notoriously slow government procurement process, in which it has routinely taken up to 15 years to acquire an important piece of major equipment, but the process has been trimmed considerably for the Afghanistan mission. Since the Canadian Forces first joined ISAF in 2003, government, military and public service leadership has joined in a cooperative effort to get Canadian troops the clothing, weapons and equipment to do the job we have sent them to do.

The individual clothing and equipment worn by our men and women in Kandahar is simply the best the Canadian Forces has ever had. From the combat vests to helmets, the gear is first class. Of particular note are the ballistic glasses everyone is obligated to wear on operations. The committee saw pictures of Canadian soldiers with minor shrapnel wounds to their face and noted the fact that the area around the eyes was clear of wounds, due to the ballistic glasses. Another picture showed the lens of a set of ballistic glasses, in which a piece of shrapnel about the size of a small peanut was lodged, having been stopped before it reached the eye of a soldier.

Perhaps the most effective vehicle has been the LAV III armoured personnel carrier. It enjoys the confidence of the troops and many of them told us that the LAV III had saved their lives, both in ambushes by Taliban armed with machine guns and RPG rocket launchers, and in IED explosions.

To meet a growing improvised explosive device (IED) threat, the Canadian Forces acquired the South-African made RG-31 Nyala wheeled vehicle, which has a specially designed hull built to withstand the shock of a mine explosion underneath. The Nyala took a little over one year from first request until it was patrolling in Kandahar.

In November 2005, the M777 lightweight howitzer was an urgent operational requirement purchase. It was deployed in February 2006 — a mere four months later. DND is now negotiating for six additional M777s, with options on 15 more. Precision munitions that use a Global Positioning System (GPS) “to steer precisely to the target” are being bought for the new howitzers.

In 2006, the Canadian Forces deployed a squadron of Leopard tanks. Many people thought the days of the tank were numbered after the Cold War and that, particularly in Canada, there was simply no need for them. Indeed military plans had them being phased out in favour of lighter, more agile vehicles. However, continuing DND strategic analysis and operational lessons learned began to prove that a contemporary role did exist for tanks. Practical experience in Afghanistan also generated a requirement for their firepower and protection.

The Army quickly refurbished 17 tanks and deployed them to Kandahar. Canada is the only ISAF contingent to have tanks in Afghanistan and Canada has never before deployed a tank force that far away. Canadian tank and maintenance crews have done wonders in making the tanks operational in such an uninviting environment.

The Committee thinks some points should be made clear. First, the tank is an offensive weapon and its accurate direct fire capability provides a significant amount of combat power to the Canadian battle group, allowing them to fight more effectively. Second, the tank provides a hefty degree of protection for our soldiers. It can withstand rocket propelled grenade attacks and most improvised explosive devices seen so far.

For all the advantages of using a tank in these circumstances, concern developed about the effects of heat on the tank crews during the blistering hot summer months. With the ambient heat generated within a tank, temperatures on the inside might climb to over 50° C. The Army examined possible solutions, from water-cooled vests for crew members to an interior air conditioning system similar to that built into the LAV III. Regrettably none proved to be workable so the decision was made to acquire new tanks.

It has been announced that the Government will purchase up to 100 Leopard 2 tanks, as well as securing the loan of 20 Leopard 2A6 tanks for use in Afghanistan this summer. The Leopard 2 tanks are newer, more heavily armoured and more technologically advanced than the Leopard 1 that is currently used by the Army. Leopard 2 tanks have significantly increased personnel protection against explosive devices and landmines, an ability to travel considerably faster in difficult terrain, more powerful engines, and stronger firing capabilities.

The 20 combat-ready Leopard 2A6 main battle tanks will be loaned by Germany for short-term requirements and will be deployed to Afghanistan this summer with the next rotation of Canadian troops. The 100 Leopard 2 tanks will be purchased from the Netherlands for the long-term requirements of the Canadian Forces. They are expected to be delivered by the end of summer 2007, after which they will be upgraded to Canadian Forces standards.

But General Leslie and Lieutenant-General Mike Gauthier, the Commander of Canadian Expeditionary Forces Command, still have one further requirement they hope can be granted as quickly as others have been. They need medium-heavy lift helicopters.

Canadian Forces elements in Afghanistan depend, in large part, on vehicle convoys to transport troops into action, re-supply forward operating bases and conduct routine administrative movement in the Kandahar city area. Any road movement is liable to attack by an improvised explosive device, a suicide bomber or ambush by insurgents. Having a medium lift helicopter to move troops around the operational area will mitigate the risk of road movement and increase the speed of tactical deployments.

Lieutenant-General Leslie also pointed out that those same helicopters are operationally required here in Canada, for a variety of domestic operations. They are particularly valuable in moving people and supplies in the area of floods, fires and ice-storms.

DND is currently pursuing a project worth a total of \$4.7 billion to acquire a fleet of 16 medium-heavy lift helicopters for the Canadian Forces. However, the project schedule does not provide helicopters to the Canadian Forces in Afghanistan before February 2009. The Committee therefore feels that the project should be accelerated to the degree required to give our deployed troops the necessary helicopters as soon as practicable.

RECOMMENDATION 9

The government should accelerate its effort to expedite the delivery medium-heavy lift helicopters to support combat operations of the Canadian Forces in Afghanistan and ensure that the helicopters acquired are effective in both domestic and international operations.¹⁴

14 The contractor selected for the medium-to heavy-lift helicopter project will be awarded a contract to deliver 16 medium-to heavy-lift helicopters that meet all the minimum mandatory capabilities, including cabin space to accommodate an infantry platoon (30 soldiers) with full combat equipment; able to lift multiple loads, including a lightweight field howitzer and associated equipment (a minimum of 5,443 kilograms); a minimum flight range of operation of 100 kilometres; and a delivery date of first aircraft must be no later than 36 months after contract award and final aircraft delivery no later than 60 months after contract award.

Canadian Forces helicopters also assist civil authorities in responding to emergencies such as floods, forest fires and earthquakes.

The estimated total project cost for the acquisition phase is \$2 billion, including the cost to purchase the aircraft. An additional \$2.7 billion has been estimated for 20 years of in-service support, for which a separate contract will be competed by the prime helicopter manufacturer through a request for proposals. The requirement for this equipment is urgent.

RELATIONSHIP BETWEEN COMBAT OPERATIONS, DEVELOPMENT AND RECONSTRUCTION

Humanitarian Aid, Development, Reconstruction and CIMIC

Before discussing issues of mission balance, it will be helpful to clarify a number of relevant terms. There are undoubtedly better technical explanations of the terminology discussed below, but the versions offered here were helpful in helping the Committee understand the concepts involved.

During our visit to the Canadian Forces in Afghanistan, the Committee came to learn that there are subtle differences between humanitarian assistance, development programmes and projects, reconstruction projects and Civil-Military Cooperation (CIMIC).

Humanitarian aid is the provision of emergency assistance and resources to help those in desperate, life-threatening circumstances. It alleviates human suffering and seeks to maintain human dignity. An example is the widespread relief effort deployed to help millions of people after the December 2005 tsunami disaster in the Indian Ocean. Another would be the humanitarian assistance sent to counter extensive human suffering and starvation in Somalia in 1992. Humanitarian aid is invariably delivered by nations and organizations other than those at risk. It is often provided by UN relief agencies or other international humanitarian organizations such as CARE and the International Committee of the Red Cross (ICRC).

Development assistance seeks to address the underlying socio-economic conditions that may have led to a humanitarian crisis. It is distinguished from humanitarian aid as being aimed at alleviating poverty in the long term, rather than suffering in the short term. It may come from developed or developing country governments as well as from international organizations such as the World Bank.

Reconstruction is the repair or rebuilding of infrastructure that has been destroyed or damaged as a result of conflict, a natural disaster or long-term wear and tear. It may also involve the construction of a new facility. An example of traditional reconstruction activity by the Canadian-led PRT would be the rebuilding and opening of a local school. The provision of support and security to the construction of a new road — Route SUMMIT in the Panjwayi district — is another example of reconstruction activity.

Related to the provision of aid, development or reconstruction is the military Civil-Military Cooperation (CIMIC) function, but where humanitarian aid, development and reconstruction are primarily focussed on the population, CIMIC is very much a military ‘force multiplier,’ exercised to assist military commanders in achieving their mission.

There is a CIMIC element in the Kandahar PRT. The main objective of CIMIC is to achieve the necessary cooperation between civil authorities and the Canadian Forces with a view to improving the probability of success of military operations.¹⁵

In Canadian Forces operational doctrine, the main CIMIC objectives are to:

- a. Fulfill obligations imposed by Canadian law (e.g. NDA and Criminal Code) and international law (e.g. Law of Armed Conflict, International Human Rights Law), the four Geneva Conventions of 1949 and the two Additional Protocols of 1977, Treaties and such memoranda of understanding (MOU) and agreements, or technical arrangements reached between national authorities or parties;
- b. Support the Task Force mission by providing support to civil administration, assisting or reinforcing the judicial, executive and legislative branches of government, as well as political and socio-economic infrastructure to increase the effectiveness and efficiency of public institutions and civil services;
- c. Facilitate the Task Force mission by minimizing interference by the local population in the military phase of an operation while obtaining civil support for the civil phase and associated tasks;
- d. Assist all military commanders by providing those resources necessary to meet essential civil requirements, avoiding damage to civil property and usable resources, and minimizing loss of life and human suffering;
- e. Identify and coordinate the use of local resources, facilities and support such as civilian labour, transportation, communications, maintenance, medical facilities and supplies to restore local government; and
- f. Support, as required, IOs, NGOs, the UN and national civilian agencies.

In practical terms, military commanders deploy CIMIC teams at the tactical level to 'win the hearts and minds' of the local people. If done well, it represents a classic 'win-win' situation. The population receives help and the military is able to concentrate on operations against the enemy.

15 Canadian Forces. *Civil Military Cooperation in Peace, Emergencies, Crises and War*. B-GG-005-004/AF-023. 1999-01-15. p. 1-4.

Military Involvement in the Delivery of Humanitarian Aid, Development or Reconstruction

There is a fundamental, conceptual difference of opinion relating to the role of military forces in the delivery of humanitarian aid, development or reconstruction. Professional international aid agencies believe that military forces should, in no way, be involved in the physical delivery of any form of aid.

When he appeared before the Committee on June 8, 2006, Mr. Kevin McCort, the Senior Vice-President of Operations for CARE Canada told us,

... that we must not confuse the mandates of entities primarily responsible for combat operations with those of organizations dedicated to reconstruction. I know security is needed for development, just as I know development can reduce insecurity. But I am convinced organizations specialized in one should not assume they can take on the roles and responsibilities of the other.

Mr. Gerry Barr, the President and Chief Executive Officer of the Canadian Council for International Cooperation offered further detail:

The issue that's front and centre for many NGOs active in Afghanistan is the blurring of lines between aid strategies and military strategies. You've heard a little bit about that here from my colleague Mr. McCort. This blurring arises when the military delivers aid, and when aid delivery by NGOs or the government is tied, implicitly or explicitly, to a military strategy...

Canada's official position is that there is no confusion of roles in the Canadian strategy in Afghanistan because humanitarian assistance—that is, specific life-saving assistance—is not being provided through the provincial reconstruction team in Kandahar. In fact, that is simply a budget-line distinction, not a distinction of roles. The military is carrying out community development-type activities, such as repairs to local schools. There is a civil-military cooperation fund managed by the military for these types of activities ...

We need clarification of the military's position with respect to the use of development assistance in their campaign, and I would respectfully say, Canada needs to make this right[...] The delivery of aid should be focused on the needs and rights of Afghans and not tied to any military or political strategy, and in all but exceptional circumstances, military forces should avoid engaging in reconstruction or relief activities in Afghanistan. Aid workers are the right people for that job...

... the military should stick to security and protection of civilians, not to delivering assistance.

The Committee has heard these concerns before but believes there is some misconception about what the military is actually doing in the way of helping Afghans. While we understand the different conceptual roles of humanitarian assistance agencies and military forces, we do not think such definitive distinctions can be applied in Afghanistan because they simply do not reflect the reality on the ground.

We discuss the militarization of development assistance in Chapter 4. Here, we simply make the point that, we agree that where professional aid agencies are able to do so, they, not military forces, should deliver such assistance. Military commanders also agree. The problem arises when professional agencies cannot, or will not, engage a suffering population. This is the problem in Kandahar province. Not many NGOs or other aid agencies, beyond the World Food Programme (WFP) are present to help Afghans. Mr. Philip Baker, the Director General of CIDA's Afghanistan Branch, in response to a question about the number of NGOs on the ground in Kandahar Province, told the Committee on 12 December 2006:

... the number of NGOs active in the province is somewhat limited, compared to other provinces, due to security reasons. For example, there were NGOs that were beginning to implement the MISFA [Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan] ... They attempted that during one year but then brought those to a halt due to security reasons. There are other small NGOs across the province that are starting to gear up, but for large food distribution, it's the World Food Programme that is manning and leading the show.

As has been shown elsewhere in this report, the Canadian Forces is not directly delivering aid or development to Afghans. Canadian military forces are facilitating the delivery of aid and development through CIDA and USAID representatives, who work with NGOs and IOs present in Kandahar province. They in turn, consult local Afghan leadership about what needs to be done.

The Committee also understands that the military CIMIC function is much more of a pointed concern for professional aid agencies. CIMIC does purposely engage in helpful acts with a local population, particularly immediately after a battle or period of combat. Understandably, given their ethics, Canadian military commanders want to help non-combatants as best and as quickly as they can. It is also understandable that there is tactical advantage to helping local civilians and their leaders, to 'win their hearts and minds.' CIMIC has always been a legitimate function of military forces and is not intended to be a 'neutral' activity. That said, military commanders in Kandahar all agree that while CIMIC consultation with local civilian authorities should continue as long as needed, the provision of military assistance, such as digging wells and rebuilding village compound walls, will cease as quickly as professional development agencies can take over the job.

From what the Committee saw in Afghanistan, both military and professional development personnel on the ground understand what each other is doing and what each other is capable of doing. There seems to be no conceptual dispute among those who must simply get on with helping Afghans. Within the Canadian mission, it is the role

of the PRT to work with professional development agencies to address concerns and misunderstanding. When difficulties arise at a higher level, ISAF and UNAMA are the appropriate authorities to resolve them.

BALANCE

The Committee has examined the issue of 'balance' in the Canadian mission in Afghanistan. The central concern was that too much time and effort was being spent on engaging the Taliban in combat, rather than getting on with widespread development efforts that are so obviously needed.

Of all the issues associated with the Afghanistan mission, this is one of the most oversimplified and therefore misunderstood. Many argued that the sheer numbers devoted to combat (a battle group of about 1200 personnel) compared to the total strength of the Kandahar PRT (about 350) indicated an undesirable emphasis on combat and not enough on development. It looked even worse when considering the common perception that there were only one or two DFAIT diplomats and only one or two CIDA development officers in the PRT.

Those who thought the mission lacked balance usually based their criticism on two criteria — money and numbers. Both criteria miss the point.

On 6 June 2006, Minister Mackay told the Committee that the incremental cost of the military portion of the Afghanistan mission, between 2001 and 2006 had been \$1.8 billion. This is the cost generated by having the Canadian Forces in Afghanistan. It does not include normal pay and equipment maintenance costs that would have been incurred during normal duty at home. Minister Mackay also told us that \$466 million had also been committed to development activity during that same time frame. Some then compared the military cost to development commitments and complained that military expenditures outpaced development money by a ratio of more than 4:1 and that this somehow proved the mission was unbalanced.

This is a specious argument for three reasons. First, there is no accepted definition of what military/development cost ratio would be considered "balanced" and second, the two activities are so inherently different that any comparison is largely irrelevant. Third, in all the Committee heard, no one really seriously thought that the time was right to withdraw the Canadian Forces from Afghanistan. So even when Canada's military forces are not conducting operations (hypothetical at this point, because they are conducting operations every day), they would still "cost" Canada something even when staying in garrison.

What surely must be important criteria in each case is the *effect* of military or development activity, and the Committee heard quite clearly from a number of people that the general state of insecurity was inhibiting development. It then stands to reason that more military effect was needed during the period in question, in the hope that more

developmental effect could follow. As we are seeing now, perhaps improved security will allow and call for more developmental effect — a welcome possibility.

The other common criticism of balance tended to focus on the numbers of personnel fulfilling the various roles. The overall Canadian Forces mission strength is about 2500, of which about 1200 are found in the combat-oriented battle group, the unit that does the fighting. The National Command Element, National Support Element and the Theatre Support Element, who control and administer JTF-Afg, account for a little more than 950 personnel, which leaves about 330 personnel in the PRT. However, critics argue that more than 100 of the PRT are combat troops required for local security. In addition the PRT headquarters and administrative support element take up more personnel so that in the end, only about 180 personnel are available to engage in reconstruction work. This is hardly enough they say.

Such criticism is based on a misperception of just what exactly the PRT does. As mentioned, the PRT does not actually go out and repair or build things for Afghans. The PRT works with Afghans to enable them to decide on the work to be done and then to do the work themselves. The PRT works to build Afghan capacity, using Afghans — putting an 'Afghan face' on the projects. In this way, the PRT personnel are facilitators, not labourers. As facilitators, they can generate and oversee much more work than their numbers might indicate. Within the PRT, CIDA administers the provision of money to projects and programmes being carried out by Afghans, military engineers supervise Afghans digging wells, RCMP help to train Afghan policemen, financed by money provided through CIDA. In this way it can be seen that balance is not solely an issue of numbers. A more credible and accurate assessment of mission balance is to measure the pace and effect of reconstruction activity being facilitated by the PRT. Although slow to get started, both the pace and effect of PRT work has picked up over the winter and so the 180 facilitators are having much more impact than one would expect if they counted numbers alone.

During the Committee's visit to Afghanistan the Commanding Officer of the PRT, Lieutenant Colonel Simon Hetherington, clarified the numbers. While it was true that there was only one CIDA development officer in the PRT, she was not alone. There was one other development officer in the higher headquarters of Regional Command South, three further development officers working in Kandahar City and another three in the Canadian Embassy in Kabul. As well, the one diplomatic officer in the PRT and the one diplomatic officer acting as the Political Advisor to the Commander JTF-Afg were not isolated either. They were in regular contact with Canadian diplomatic and development personnel in the Canadian Embassy, under the direction of Ambassador Arif Lalani.

The PRT also includes five Canadian civilian policemen, led by RCMP Chief Superintendent David Fudge. This contingent, working with other allied police, helps to train the local Afghan National Police (ANP) and will grow to 10 policemen by March

2007. There is also a 25-person Military Police Platoon that supports the training of the ANP. Two officers from Corrections Services Canada have also been deployed to Kandahar, to work with allies in establishing a proper Afghan detention system.

The PRT reconstruction programme is pursued in a manner that engages Afghans themselves. It asks local village Shuras to decide on what reconstruction projects are needed and the priority in which they should be tackled. In this way, not only are Afghans helping themselves, they are being encouraged to take ownership of local projects and develop their own capacity for further work. The PRT facilitates reconstruction work by Afghans, it doesn't do it for them.

The Honourable Joséé Verner, Minister for International Development explained why such local ownership is important, when she appeared before the Committee on 12 December 2006:

Throughout Afghanistan, these projects — some 8,100 to date — are being done by community councils and less than 1% have been subject to rebel attacks. It is for just this reason that we are working with local partners, with elected councils, with representatives of the population. We are assured that they are in full possession of the projects because these people enjoy considerable support.

It is important to remember that the Kandahar PRT is not a *Canadian* PRT, but a *Canadian-led* PRT. In addition to the Canadian elements mentioned there are representatives of the USAID, the WFP and the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). The PRT is more of a 'cooperative' than a 'unit,' in which various teams with a variety of talent contribute their services and management skills to a growing menu of development activities.

In the end, when the PRT administrative elements are put aside, the Committee learned that there are about 180 PRT personnel who deploy into the field to facilitate development and reconstruction work.

Still, to many, 180 reconstruction personnel does not seem balance the 1200 combat personnel, but closer examination reveals no great cause for worry. Where the 1200 combat personnel have defeated hundreds of Taliban, the 180 reconstruction personnel, because they facilitate the work of Afghans, have had positive influence on thousands of Afghans, an effect out of all proportion to their number. This extended impact is explained by the fact that PRT personnel act as 'enablers' not 'doers.' The Committee was impressed by this short list of PRT general accomplishments during the period of their rotation from August 2006 to January 2007:

- a. Medical — village medical outreach teams that helped repair local clinics, administered first aid and health care to rural Afghans and provided professional support to Afghan hospitals;

- b. The provision of equipment to Afghan security forces, assistance in building infrastructure such as police stations and extensive mentoring of Afghan soldiers and policemen;
- c. 16 schools were repaired; two new schools were opened, hundreds of tents were provided to act as 'portable' classrooms to accommodate all students; and
- d. The PRT has paid students and teachers to begin an immense cleanup of the debris-strewn Kandahar Technical College, the first of small-scale projects that could become a million-dollar investment. In February 2007, the university, after months of delays due to earlier contractor woes, will fire up a new \$17,000 Canadian-supplied generator, and plumbers will put the finishing touches on new water and plumbing systems.¹⁶

The Committee was also reminded by Minister Verner that:

In Kandahar, such programs have achieved good results in close to 400 villages so far, with more to come. In Kandahar, Provincial Reconstruction Team projects are being completed at a rate of roughly 10 to 20 new projects per month, touching 7 Kandahar districts so far. We are funding the roll out of these projects to 2 more of the 17 Kandahar districts, and more will follow.

In the province of Kandahar alone, Provincial Reconstruction Team projects with CIDA and other donor assistance have resulted in tangible improvement in the life of villagers and the rural population. For example, more than 1,000 wells have been dug and 800 manual pumps have been distributed; 4 large water reservoirs are now in service; 100 km of irrigation canals have been rehabilitated; the provincial transportation and electricity networks have been improved. This means 150 km of new roads, 4 bridges, 50 km of power lines, 10 transformers, and 42 power generators.

So it becomes apparent that this "balance" issue is not as simple as was originally thought. There is more.

When Professor Douglas Bland, the Chair of Defence Management Studies at Queen's University, appeared before the Committee on 9 May 2006, he addressed the question of mission balance and said that criticisms often rest on an error in reasoning, in which people see *balance* and *equal* as synonyms. "True balance," he said, "is achieved

From an article by Doug Schmidt, CanWest News Service. *Higher Learning in Disarray in Kandahar*. Wednesday, January 31, 2007. "There's need everywhere," said Lt Alfred Lai, a Civil-Military Cooperation officer with the Kandahar PRT. "We still have to fix the fabric of the college and the university. By the time we're finished, maybe they'll have the salaries for the teachers"

one 'D' at a time, when just the right number of resources are provided to meet the particular demands of each of the three Ds." He went on:

Balance is sustained when we adjust resources as the needs and circumstances change. There is no logical or appropriate way to balance the Ds without measuring particular needs independent of each other. In other words, there is no logic or requirement to make all three Ds equal in every respect.

With regard to the first D — diplomacy, for example, some 25 or 30 Canadian diplomats are stationed in Kabul today, where there were none in 2001. Scores of Canadian officials, on the other hand, in Ottawa, at the UN, at NATO, in Washington, in European capitals, and elsewhere, are coordinating Canada's diplomatic efforts and policies for humanitarian and security missions in Afghanistan. Then consider the second D — development. Afghanistan is Canada's largest recipient of official development assistance and is one of the leading developmental donors in Afghanistan. The total allocation of development assistance to Afghanistan, over the period 2001 to 2011, is about one billion dollars. The third D — defence — is seldom reported as fully as it could be. Canada's military operations get a great deal of attention in the media, and although it has improved lately, the previous emphasis on combat and flag-draped coffins left many Canadians with the impression that combat is Canada's only mission and that members of the Canadian Forces spend all of their time fighting. Not enough Canadians know that the Canadian Forces support valuable and extensive reconstruction work too.

During the early stages of study, the Committee heard from many witnesses who complained that Canadian media at large and those embedded with Canadian troops in particular were being unbalanced in their reporting, concentrating almost entirely on exciting combat stories and tragic deaths of Canadian soldiers in action. Solemn 'ramp ceremonies' made frequent appearances on television screens and front pages.

Seemingly forgotten in all this battle coverage was the fact that other Canadians were advising the Afghan government, training Afghan National Police, mentoring Afghan National Army units, building roads and canals and sending medical outreach teams to visit mothers and babies in rural villages. Many thought the only 'imbalance' to be found was in media reporting.

The Committee found no disagreement from anyone that more development was needed. The argument was not whether development assistance should be increased, but rather when, how and by who. The international strategy, wholeheartedly supported by Canada, is based on building the capacity of Afghans to help themselves. In Kandahar Province, Afghans decide, design and implement their own development plans with Canadian help. This means that things happen at a pace acceptable to Afghans.

In the Committee's view, the ideal circumstance would be to have a clear 'imbalance' in the favour of reconstruction and development work. It is universally accepted that the preferred circumstance is less combat and more development and reconstruction.

Minister O'Connor told the Committee that "there is no military solution to Afghanistan."¹⁷ When Brigadier-General Tim Grant, the Commander of JTF-Afg was briefing the Committee during their visit in January 2007, he made it clear that the military aim is to "work itself out of a job." Lieutenant-Colonel Simon Hetherington, the Commanding Officer of the Kandahar PRT reinforced these views by explaining that as quickly as the security environment improves and the Taliban threat recedes, military combat forces will be replaced by more reconstruction and development activity.

The current reality is that much of the fighting has been initiated by offensive action of the Taliban. Those who call for more 'balance' (less fighting) tend to ignore the fact that the Taliban have a 'vote' in whether fighting occurs or not. Where Canadian combat initiative occurred it was in reaction to an impending Taliban threat, usually the occupation of local villages by insurgent forces. In this way, the degree of combat is entirely dependent on the presence of Taliban forces and activity. No Taliban; no fighting. Discussions of balance have never considered the possibility of even greater combat effort in the short term, to generate a major effort to eliminate the long-term Taliban threat.

So it is clear to the Committee that the only impediment to more Canadian reconstruction and development work is the continuing existence of an insecure environment in Kandahar Province. The Committee heard from a range of witnesses who told us that military forces should not be reduced at this time, while the threat remained. Military briefings, not surprisingly, also made this point clearly.

In Afghanistan, Sara Chayes¹⁸, a prominent American author and Kandahar entrepreneur was quite clear in how she felt about the issue of 'balance.' When asked about her views of the so-called Canadian 'debate' over whether to keep military forces in Afghanistan or bring them home, she said that, framed that way, the question is much too simplistic. "Kinetic operations are essential," she said. Ms. Chayes also explained that the Afghan insurgency is not home-grown. In her view it is an 'invasion' from Pakistan, using Taliban foot-soldiers. More aid is definitely needed, but it cannot be just given to Afghans without effective oversight to ensure it is not lost to endemic corruption. In the meantime, the lack of security demands that substantial military force remain in place.

17 O'Connor, The Honourable Gordon. Minister of National Defence. Appearing before the Committee on May 30, 2006.

18 Sarah Chayes is a former National Public Radio (NPR) war correspondent who left her job in 2002 to help rebuild Kandahar. Chayes' selfless efforts, the subject of countless news stories, put her in a position to provide the world with a first-hand account of the harsh realities of life in post-war Afghanistan in her book *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*. Today, she runs a small agri-business called Arghand, which uses traditional Kandahar fruit crops to produce high-end skin-care products, such as soap and bath oil, as well as jams for the local market. Chayes earned a B.A. in history from Harvard University, receiving the Radcliffe College History Prize for best senior thesis written by a woman. She served in the Peace Corps in Morocco, then returned to Harvard to earn an M.A. in history and Middle Eastern studies. Chayes began her radio career in 1991 at Monitor Radios in Boston, then joined NPR in 1996 as a Paris reporter. During her time with NPR, she reported from Algeria, Lebanon, Israel/Palestine, Serbia, and Bosnia. Her work during the Kosovo crisis earned her the 1999 Foreign Press Club and Sigma Delta Chi awards.

Another clear message came from the Afghan Women's Counselling and Integration Community Support Organization, in a letter¹⁹ to the Committee in January 2007. The organization expressed concern that the current debate about Canada's mission in Afghanistan oversimplifies and politicizes the very complex conflict and humanitarian crisis in Afghanistan. They thought that the choices for Canadian policy should not be limited to either maintaining the current military mission or withdrawing altogether. In their view, they strongly felt that Canada's military presence is essential.

In late May 2007, there were growing indications that the security situation in Kandahar Province was improving. There is considerably more reconstruction and development activity than at this time last year. The soldiers are seeing significant improvement on the streets and in the markets. A number of NGOs are now doing good work in the area.

In light of overwhelming evidence, the Committee is satisfied that the Canadian mission in Afghanistan is adequately balanced for the circumstances. In fact, the mission is showing impressive flexibility in adjusting the balance as circumstances change. Nonetheless, we must not lose sight of the fact that more development and reconstruction aid must begin to flow as the security situation improves.

RECOMMENDATION 10

The government should rebalance the diplomatic, development and defence components of the Canadian mission in Afghanistan, to increase the focus on diplomacy and development.

CRITERIA FOR ASSESSING MISSION EFFECTIVENESS

The Committee has maintained a consistent interest in the government's mechanism for measuring the effectiveness and success of the Canadian Forces mission in Afghanistan, but was, for some time, disappointed in the lack of a clear explanation. How do we know if we are doing any good?

Interestingly, the 2005 Defence Policy Statement presents eight factors to be considered by Government before reaching a decision to deploy a military mission overseas. A clear exit-strategy or desired endstate is one of them, but the list does not include clear metrics against which the effectiveness or success of the mission can be measured. Without such measures of mission success, how can we be sure we are closing on the desired endstate?

19 From Adeena Niazi, Executive Director, Afghan Women's Counselling and Integration Community Support Organization. January 4, 2007.

We understand that certain mission parameters may be classified for operational security reasons, but, in our view, it cannot be that no mission parameters are made public. We also understand that the nature of mission parameters will vary at different levels and that their attainment may ebb and flow depending on the situation, particularly at the tactical level. However at some higher level, Government must be able to explain to Parliament, how it goes about judging whether the Canadian Forces mission in Afghanistan is meeting its assigned objectives.

The Committee was therefore happy to see measurable criteria, in the form of clear questions, presented in the government's recent report on the progress being made in Afghanistan.²⁰ The questions are:

- a. Is there a democratically-elected government of Afghanistan that represents the will of the Afghan people, and does it want the support of the international community in establishing security and providing development assistance?
- b. Do the United Nations, NATO and the Government of Afghanistan welcome Canada's participation in the mission and are our allies willing to share the burden in our sector of Afghanistan?
- c. As progress is made in building the Afghan National Army (ANA) and Afghan National Police (ANP), is the Government of Afghanistan prepared to commit more ANA and ANP units to Canada's sector of Afghanistan? Are Canadian and allied forces making progress training the ANA and the ANP?
- d. Is progress being made in combatting corruption in Afghanistan?
- e. Is our assistance making a difference? Further, would leaving Afghanistan jeopardize the progress being made in education, the construction of basic infrastructure and the advancement of the rights of women in our sector?
- f. Is the Afghan government committed to respecting human rights, including the rights of women?

Two other considerations include the level of international community burden-sharing across the three pillars of the Afghanistan Compact and how Canada's contribution stands in relation to that of other nations that have also pledged to assist in Afghanistan.

20 Government of Canada. *Canada's Mission in Afghanistan*, February 2007.

MISSION SUCCESS AND OTHER INTERNATIONAL OBLIGATIONS

The Committee expressed an interest in knowing whether the current mission in Afghanistan could be accomplished, while still meeting Canada's other international obligations. There are many facets to this issue, but generally, we think it is fair to report that throughout the duration of the mission, Canada has indeed succeeded in meeting its other existing international obligations.

The Canadian Forces mission in Afghanistan does not impede the conduct of any other existing Canadian international military obligation. A list of current operations being conducted by the Canadian Forces, concurrent with Afghanistan operations, is found on the DND website at: http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_e.asp.

Although all current military commitments are being met, the Committee heard from a number of military witnesses who made the point that the Canadian Forces could not, while it is conducting the current mission in Afghanistan, deploy an equivalent force to some other overseas mission. We recall Lieutenant General Leslie's remarks earlier in this Chapter, describing the personnel strains that challenge him. Commodore Margaret Kavanagh, the Commander of the Canadian Forces Health Services told the Committee, on 27 November 2006, that there are difficulties in her area too. When asked if the Health Services could support another mission, she replied, "Could we do another Afghanistan-type mission with the same capability? No. Could we do something else? Yes. It just depends on where it is, what we're being asked to do, and who else is coming to the party with us."

The process of taking on an international military obligation is not ad hoc, despite the occasional event where it might seem so. Theoretically, government can deploy every soldier, ship and airplane it owns, so, equally theoretically, government can take on as many commitments as it has resources for. In reality, the Canadian Forces is not able to deploy 'everything' all at once, because a good proportion of their kit and capability must remain in place to serve the institution — training schools, recruiting offices, staff colleges, maintenance workshops, supply depots. Once this 'corporate' requirement is set aside, there is a certain amount of deployable capabilities available to go where the government sends them.

However, these deployable capabilities are not all ready to go all the time. The Navy, Army and Air Force each have their own unique 'managed readiness system' that ensures the availability of certain capabilities. In the case of the Army's managed readiness system, Major-General Stuart Beare, the Commander of the Land Force Doctrine and Training System, told the Committee that the Army is required to maintain, "... the capability to provide, one high-readiness brigade headquarters, and, two land task forces for expeditionary operations on an enduring basis."

Government decides when and where to deploy the Canadian Forces. In arriving at such a decision, they will have to consider a variety of factors, an important one of which is the priority of the mission compared to other obligations being undertaken at the time. Military advice from the Chief of Defence Staff will offer views on the risks involved and the menu of capabilities needed to achieve assigned objectives. In the end, government can send its military assets anywhere it wants to, but any decision will invariably involve important trade-offs, which is why prioritization is so important.

CHAPTER 4 — OTHER IMPORTANT ISSUES

INFORMING CANADIANS AND PARLIAMENT

The Committee's interest in this topic came about as a result of collective, general frustration over the lack of official information being made available to Parliament about Canada's mission in Afghanistan. As one Committee member put it:

... we do not have a great deal of information to go on. Before sending men and women off to war, the government has a duty to first inform parliamentarians of the specifics of their mission. It is unacceptable to us that as parliamentarians, we have been kept in the dark and that many of our questions have gone unanswered....¹

This opinion came into sharp focus because some Members of Parliament felt that the time available before the debate dealing with the extension of the Afghanistan mission until February 2009, held in the House of Commons on Wednesday, 17 May 2006, did not provide sufficient opportunity for members to become acquainted with details of the mission.

In initiating the debate, Prime Minister Harper was clear in laying out the elements of the military mission for which his government was seeking Parliamentary approval:

... we are seeking to extend the mission of both the Canadian Forces in Kandahar as well as the efforts of Canadian military diplomats, development workers and police in the PRT, the provincial reconstruction team, for 24 more months. This mission extension ...will cover the period from February 2007 to 2009 ...

Extending the mission of the Canadian Forces has operational consequences. We will take on once again a second leadership rotation from November 2007 to May 2008, and this is new. As I said earlier today, we will be prepared to assume overall leadership of the ISAF for one year starting February 2008.²

With such a weighty issue on the table, the Committee regrets that some Members rising in reply chose to go a different route. The first responder declared, "My question has to do with process."³ A subsequent speaker offered, "... so suddenly has this debate been brought on, so little information has been provided in advance on such an important issue and so much time is remaining until decisions really have to be made, I find this

1 Bouchard, Robert. *Evidence*. Standing Committee on National Defence. Tuesday, May 16, 2006. p.1.

2 Harper, The Right Honourable Stephen. *Hansard*. Wednesday, May 17, 2006. p. 1503

3 Szabo, Paul. *Hansard*. Wednesday, May 17, 2006. p. 1504.

who process insulting ...”⁴ The Leader of the Official Opposition eloquently captured the general mood of members, who genuinely wanted to understand the mission and give it informed support, when he opined:

We firmly believe in the current mission and the global goals. We also firmly believe that the government's process will not allow many parliamentarians to make an informed decision about this critical issue. It is unfair to place parliamentarians in this position.⁵

And so the tone was set for the rest of the evening and throughout the conduct of this study. Despite having a consistently good story to tell Parliament and the Canadian people, it has seemed to the Committee that the Government has not been forthcoming with regular, informative accounts of the Afghanistan mission. Diminished information can lead to misunderstanding and make it hard to generate the support due such a noble endeavour.

Professor Roland Paris, while appearing on TV Ontario's *The Agenda*, on 20 February 2007, lamented the fact that much of the Parliamentary discussion of the Afghanistan mission seemed stuck on who could be seen to support the troops the most, rather than dwelling on important matters of substance, such as what are we trying to do and how are we trying to do it. We agree with Professor Paris and hope our recommendations below help to address this concern.

Public Understanding of the Mission

Throughout its study, but particularly after its visit to Afghanistan, the Committee was struck by the widespread lack of understanding of Canada's mission. Despite the considerable amount of information found on government websites and speeches by involved Ministers, ordinary Canadians and many Parliamentarians still have only a cursory idea of the mission's details and its effect. Media reporting has been unbalanced, focussing mainly on combat operations and the repatriation of soldiers killed. The efforts of Canadian Forces personnel with strategic planning skills, who support Afghan government bureaucrats in Kabul, are unknown to Canadians. The RCMP officers who form part of the Canadian-led PRT and who help to train the Afghan National Police have received little coverage. The Civil-Military Cooperation (CIMIC) role that forms a fundamental component of the reconstruction effort has never been fully explained to Canadians.

Kandahar is the home of the Taliban movement and continuing access to safe haven in Pakistan gives the Taliban an ability to avoid decisive engagements with Canadian troops. However, there was one time the Taliban did choose to stand and fight. They were decisively defeated by Canadian troops during Op Medusa, a battle that occurred in September 2006. General Sir David Richards, the Commander of ISAF has repeatedly praised the martial accomplishment of Canadian troops in this battle, noting that

4 McCallum, The Honourable John. *Hansard*. Wednesday, May 17, 2006. p. 1504.

5 Graham, The Honourable Bill. *Hansard*. Wednesday, May 17, 2006. p. 1505.

this victory was perhaps the most significant to date. It thwarted further Taliban activity in the area and allowed rejuvenated reconstruction work in the Panjwayi district.

Yet Op Medusa exemplified many of the difficulties apparent in providing Canadians with adequate information about the mission as a whole. At the time of the battle and even today, there is no information about Op Medusa to be found on any government internet website. The only mention of it on the DND website can be found in media releases announcing the unfortunate death of soldiers engaged in the fight. The media also covered Op Medusa, but not nearly in the depth it deserved. They too concentrated on military deaths and injury.

Media reports also spoke of widespread civilian casualties and the Committee heard some witnesses who shared the concern that an apparent over-reliance on air support and artillery gun fire caused unnecessary civilian casualties during Op Medusa. During its visit to JTF-Afg in Kandahar, the Committee heard from Lieutenant Colonel Omer Lavoie, the Commanding Officer of the 1 RCR Battle Group, who led the brunt of the fighting. Colonel Lavoie was clear in stating that there were no non-combatants in the 1 RCR Battle Group area and that he saw no 'widespread civilian casualties' as a result of the fighting. "I was the man on the ground and there were none," he said.⁶ This clarity was never transmitted to Canadians at the time.

Government needs to do more to help Canadians understand the nature, importance and effect of the mission in Afghanistan. Granted, the Prime Minister, on a number of occasions, has been clear in explaining why we are in Afghanistan, as have Ministers Mackay, O'Connor and Verner, but perhaps something more than their explanations are required.

RECOMMENDATION 11

The government should conduct regular, televised, public briefings, at meaningful intervals, to accurately inform Canadians about the status, activity and effect of the mission in Afghanistan.

In the absence of such briefings, the Committee sought to receive information direct from DND.

Parliamentary Understanding of the Mission

In appearing before the Committee on May 30, 2006, the Honourable Gordon O'Connor, Minister of National Defence responded to a question about the possibility of him coming to brief about the Afghanistan mission at least four times a year. He replied:

I'll take this as something to deal with. I don't know if three months is the appropriate time or not. I don't know whether in three months progress or the lack of progress can be

6 In a briefing to the Committee, January 25, 2007, during its visit to JTF-Afg.

registered. I certainly expect to be back to this committee on a regular basis, but today I couldn't commit to giving you an update every three months until I find out if it makes any practical sense.

The Committee eventually succeeded in having a senior Canadian Forces officer present bi-weekly reports on the Afghanistan mission. However, these ceased over the late December 2006-January 2007 period when Parliament was not sitting. In February, the Committee passed a motion to have the briefings resume on a monthly basis.

The Committee feels that it should take a more active and aggressive role in seeking current and relevant information about the Canadian Forces mission in Afghanistan. To that end, it will seek a more structured approach to briefings and visits. In fact, the Committee believes it should receive regular briefings on all Canadian Forces operations.

RECOMMENDATION 12

The Minister of National Defence should appear at least four times a year before the Standing Committee on Defence to provide a televised situation report, outlining the status, activity and effect of all Canadian Forces operational missions being conducted at the time.

The Committee also found it could have done a better job of gaining an early understanding of the international command and control structure governing the international and Canadian missions in Afghanistan, particularly in the defence realm.

RECOMMENDATION 13

In months during which the Committee is not travelling and in which the Minister does not appear, a Canadian Forces senior officer should continue to appear before the Committee to present a briefing on the mission status, activity and effect of all ongoing Canadian Forces operational missions since the last report and provide a view of what can be expected in the next month.

RECOMMENDATION 14

For the life of the current Canadian Forces mission in Afghanistan, or in the future case of a similar mission, the Standing Committee on National Defence should make an annual visit to NATO Headquarters in Brussels, to receive detailed briefings on the NATO mission in Afghanistan and meet with the North Atlantic Council to discuss multilateral strategic coordination and other issues of mutual interest.

RECOMMENDATION 15

In addition to the visit to NATO Headquarters, the Committee should attempt to annually visit Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), which oversees all NATO operations, and/or Joint Force Command (JFC) Brunssum, which oversees ISAF operations, to receive detailed strategic and operational level briefings of the NATO operation in Afghanistan. If a visit is not possible, alternate means of communication such as video-conferencing or invitations to SHAPE/JFC Brunssum officials should be considered.

RECOMMENDATION 16

The Standing Committee on National Defence should visit the Canadian Forces in Afghanistan at least once annually, at an appropriate time, in order to review the status of the mission at that time and any progress being made.

DEPARTMENTAL SUPPORT OF COMMITTEE TRAVEL

When the Committee travelled to Afghanistan in January 2007, DND provided helpful advance briefings on various issues including mission status, travel plans and operational security. The visit to JTF-Afg was entirely worthwhile and we are grateful to DND for the support they provided throughout the trip. There were however, two important issues that should be highlighted.

First, although the Committee did eventually get to travel “outside the wire” to visit an ANA camp and an ANP training centre (and would have visited a Canadian Forward Operating Base had bad weather not stopped helicopters from landing), there were other important mission elements we did not see. The PRT is a major component of Canada’s military mission and it was unfortunate we did not get to see Camp Nathan Smith and PRT work in Kandahar City while we were there. In fairness, it should be noted that all senior PRT personnel did come to Kandahar Airfield to meet with the Committee, but as helpful as such briefings were, they are less effective than actually seeing operational locations in person.

While the Committee understands the significant responsibility borne by the MND, CDS and Commander JTF-Afg for the safety of visiting VIPs, we enthusiastically urge them to consider the necessity of getting visiting Parliamentarians around to see all mission elements and arrange opportunities to meet with military personnel *in situ*.

The second issue is more irksome. DND restricted the number of Committee personnel who could visit Kandahar Airfield to 10. The rationale for this number, given in the advance briefings, was that there was simply no room to take any more on the military aircraft flying from the Theatre Support Base into Kandahar Airfield. The effect of this restriction was to prohibit attendance by other Committee members who may have wanted

to visit JTF-Afg and to require the Committee Clerk to remain in Camp Mirage. So, only eight Committee members, accompanied by one interpreter and one analyst spent time with JTF-Afg.

It is highly irregular and unsatisfactory to travel without the Committee Clerk and the Committee is still at somewhat of a loss as to why DND could not accommodate just one more person on the trip, particularly since no less than five DND representatives (one Colonel from the Canadian Forces; one policy officer from the DND Parliamentary Affairs staff; and two members of the office of the MND) met the Committee upon arrival at the Theatre Support Base. One of them had been in Kandahar days earlier and had come out to meet the Committee at Camp Mirage. All five officials then returned to Kandahar Airfield with the Committee — taking up five seats on a crowded military aircraft. This left the Committee with the distinct impression that the restriction of 10 personnel that was placed on the Committee was, at best, an artificial imposition that need not have been applied at all. We think the one DND official could have remained in Kandahar Airfield to meet us on arrival and thereby allow the Committee Clerk to make the trip as he should have.

However, there is a broader issue here and it is one of ensuring Parliamentary Committees are supported to the extent required to allow travel by the full Committee (if they so desire) and the necessary staff required to support Committee work.

RECOMMENDATION 17

When visiting Canadian Forces international operations, the House of Commons Standing Committee on Defence should be accorded early and full support by DND, to ensure that the full Committee and necessary staff are able to complete the trip and their work.

THE AFGHANISTAN-PAKISTAN BORDER

The Afghanistan-Pakistan border has long been a source of dispute. Afghanistan and Pakistan relations have been problematic ever since Pakistan was created as part of the partition of India in 1947. Some elements of friction were apparent even before then, between Afghanistan and India under British Imperial rule. All governments of Afghanistan have never recognized the Durand Line, delineating the border between Afghanistan and Pakistan. Afghan Pashtuns have historically made claims on the Pashtun and Baluch regions of Pakistan.⁷ In remote regions, the border has been more of a notion than a fact. Central governments in both Afghanistan and Pakistan have never succeeded in establishing firm control over their mutual border region.

7 Rubin. "Resolving the Afghanistan-Pakistan Stalemate." p. 2.

When US forces invaded Afghanistan in 2001, to assist the Afghan Northern Alliance to expel the Taliban leadership and eliminate al-Qaeda terrorists, the US was concerned that Taliban and al-Qaeda personnel would disappear into Pakistan's western regions and never be brought to justice.

When ISAF forces expanded into southern and eastern Afghanistan, the Taliban heartland, in 2006, Taliban insurgent forces were reinforced from western Pakistan and challenged the ISAF presence. Taliban forces gathering in Afghanistan were defeated in Operation Medusa, during the fall of 2006. As has been historically the case, the Taliban insurgency ebbed during the winter months, as travel through the mountainous border regions becomes difficult, but a renewed Taliban surge is expected in spring 2007 and once again, the issue of Taliban support from, and access to, Pakistan may be an operational concern to ISAF. Nonetheless, ISAF initiated pre-emptive operations. Some Taliban forces in Kandahar Province were dispersed by ISAF troops in Op Falcon Summit in January 2007 and in March 2007, another ISAF military operation, Op Achilles, cleared Taliban insurgents from the area of the Kajaki dam in Helmand Province.

There are broader, historical questions regarding the stability of the tribal areas along the Pakistan-Afghanistan border, Pakistan's policies toward these areas and the effects of tribal militancy upon international efforts to stabilize Afghanistan. It is a complicated issue and there is sometimes a tendency to oversimplify the issue.

It is useful to begin with a review of the situation in western Pakistan, where a system of Federally Administered Tribal Areas (FATA) attempts to govern the people. The FATA are bordered by: Afghanistan to the west with the border marked by the Durand Line (a boundary never formally accepted by Afghanistan), the North-West Frontier Province and the Punjab to the east, and Baluchistan to the south.⁸

The total population of the FATA was estimated in 2000 to be about 3,341,070 people, or roughly 2% of Pakistan's population. Only 3.1% of the population resides in established townships. It is thus the most rural administrative unit in Pakistan.

The Tribal Areas comprise seven Agencies — Khyber, Kurram, Bajaur, Mohmand, Orakzai, and North and South Waziristan and five Frontier Regions (FR) namely FR Peshawar, FR Kohat, FR Tank, FR Banu, and FR D.I. Khan.

About 30% of the FATA is inaccessible both politically and administratively. The region is only nominally controlled by the central government of Pakistan. The mainly Pashtun tribes that inhabit the areas are fiercely independent, but until friction ensued following the fall of the Taliban in neighbouring Afghanistan, the tribes had mostly had friendly relations with Pakistan's central government.

8 This section is generally taken from an article by Fair, C. Christine, Nicholas Howenstein and J. Alexander Their. *Troubles on the Pakistan-Afghanistan Border*. United States Institute of Peace, December 2006. At http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/1207_pakistan_afghanistan_border.html.

Despite more than fifty years of independence, human development and physical infrastructure of this area, sufficient to connect FATA to the rest of Pakistan remains weak. A colonial-era legal system that is inconstant with Pakistan's own constitution remains in place. Rights are inconsistently applied and arguably, as a result, many FATA residents could have a negligible sense of responsibility and allegiance to the Pakistani state.

The tribal areas along the Pakistan-Afghanistan border present a number of challenges for both Afghanistan and Pakistan, and for the international community. Taliban and al Qaeda militants have taken refuge in the remote villages of these areas, from which they launch attacks against Afghan and ISAF forces in Afghanistan. These Taliban fighters have also allied with local insurgents based in Waziristan and Baluchistan, raising several disquieting questions about Pakistan's own internal security and ability to exert control over this area.

As a result of some international pressure, regular Pakistani army troops entered the tribal areas for the first time in Pakistani history and in 2004. Pakistan Army attacks on local militant groups resulted in civilian casualties, fuelling an insurgency by some Waziri tribal groups. Pakistani troops and US forces have carried out "coordinated operations" in the border region that has further antagonized some local tribes. The Pakistani Army has about 80,000 troops in the region now.

The Pakistan military's lack of success in South and North Waziristan — and concomitant peace deals — have empowered and legitimized the socio-political role of the mullahs, the militants, and their Taliban allies. International forces now confront a fundamentally different Taliban than they did in October 2001. The Taliban has replenished its revenues, recruited new cadres, and adopted Iraq-like tactics, such as improvised explosive devices and suicide bombers.

Pakistan has tried in recent years to mitigate cross-border infiltration into Afghanistan. They have talked about fences; they have talked about mines (which Canada opposes) and aerial surveillance. Pakistan has deployed more than 80,000 troops into the border regions and have suffered over 800 casualties fighting insurgents since 2002.

Canada has not been blind to this overall situation and positive steps are being taken. In October 2006, the Minister of National Defence, The Honourable Gordon O'Connor outlined the issue for the Committee. According to Minister O'Connor, there are about 12.5 million Pashtun people on the Afghan side of the border. There are also about 22 million in Pakistan. Together they equal the population of Canada.

The border is porous. Anyone moving across the border — two or three men — may not necessarily be Taliban. There is no paperwork needed for the Pashtun to move back and forth across the border, because they have a right to cross freely, much as native Canadians have to move back and forth into the US.

When Minister O'Connor met with the president of the Pakistani senate and Minister of Defence in October 2006, he told both of them that Canada appreciates what they're doing and that we understand they also have other insurgencies in their country with which they must deal. But Pakistan was asked to do more, because in Canada's view, a porous border is like an open door allowing movement into our area of operations.

One of the modest steps of confidence suggested by Minister O'Connor was the possible deployment of a liaison officer, with the 12th Army Corps of the Pakistan Army, in southern border region and the positioning of a Pakistan liaison officer in the Canadian military headquarters in Kandahar.

When he appeared before the Committee on 22 November 2006, Minister of Foreign Affairs the Honourable Peter Mackay outlined some of the Canadian measures to address this complicated situation.⁹

The level of Canadian political and military engagement in Pakistan is arguably greater now than at any point in the past. In March 2006 Prime Minister Harper and Defence Minister O'Connor visited Pakistan and Minister O'Connor returned in September 2006. On both occasions they raised the importance of security and development missions in Afghanistan with the Government of Pakistan and the premium Canada placed on Pakistan's cooperation. They specifically raised Canadian concerns regarding the activities of insurgents within the Pakistani territory. Minister Mackay subsequently discussed these same issues with Pakistani Prime Minister Aziz in October 2006, in Halifax and then with President Musharraf himself, at the United Nations General Assembly in New York that same month.

Canada, in concert with allies, continues to push Pakistan to step up its efforts to prevent the cross-border movement of insurgents. Specifically, Canada encouraged Pakistan to seek out and arrest senior Taliban figures inside their country; improve border security; sign, ratify, and implement key United Nations conventions and resolutions against terrorism; legislate and enforce more robust anti-money laundering laws and counter-narcotics training; and work to prevent the exploitation by insurgents of refugee camps inside Pakistan.

On another front, Canada is working with Pakistan's security and law enforcement personnel to increase their capacity to deal with border management and related issues. Liaison arrangements between Canadian Forces personnel stationed in Pakistan and Pakistan's armed forces are being enhanced.

The capacity of Pakistan's security forces in the border regions is limited, particularly given the enormous security challenges they face in the rugged terrain. Pakistan military personnel are spread thin and often lack the proper equipment, particularly communications technology. This lack of capacity contributes to the degree of lawlessness

9 Mackay, The Honourable Peter, *Evidence*. Standing Committee on National Defence, No. 24. November 22, 2006.

throughout the border regions and undermines government efforts to address the cross-border movement of insurgents. Through the Foreign Affairs global peace and security fund and counterterrorism capacity-building fund, Canada is working to king to increase the capacity of Pakistani security forces. Projects currently being developed include a Pakistani police capacity-building course that aims to have RCMP trainers work with Pakistan to enhance the professional development of their security and law enforcement personnel along the border and elsewhere, and the provision of appropriate communications equipment, including satellite phone technical assistance, to the relevant Pakistani authorities to help secure the Pakistan-Afghan border and respond to the presence of security threats — that is, to detect and interdict smugglers and cross-border movement of insurgents.

THE STATUS OF WOMEN IN AFGHANISTAN

The Canadian Forces has no direct role in this issue. It is much more central to the work of CIDA. Our interest was piqued, however, because throughout the conduct of our study, the Committee heard, time and time again, witnesses explain that among the objectives of Canada's overall mission in Afghanistan is the enhancement of the lives of women and girls, to release them from the oppression of Taliban influence and the grinding poverty in which they have had to exist for the past generation. So we asked specifically to hear from some academic and advocacy experts on the subject.

Not all agreed that the situation everywhere had improved for Afghan women since 2001, but not all said it had deteriorated either. Ms. Rina Amiri, the Lead Consultant for Afghanistan and Regional Matters with the Open Society Institute said her views fell somewhere in the middle.¹⁰ She thought that Afghan civil society had improved and that over 200 women's organizations had started to gain a voice. On the other hand, Ms. Amiri pointed out that much of the progress had been made in bigger urban centres like Kabul and that women living in rural villages still suffer from domestic violence, rape, forced marriages and a maternal mortality rate of over 40%.¹¹ For women, increased security is much more than simply defeating the Taliban. The rule of law is not yet effectively established in Afghanistan and this relates to our earlier concern about the endemic corruption found among government officials and the ANP. Nonetheless, Ms. Amiri sees significant value in the military campaign:

I find it ironic that on the one hand people speak of the situation of women and the need to address this, but at the same time they say, no, we shouldn't engage militarily in the country; we should not send soldiers.... You cannot isolate the situation of women. They're not an island; they are part of Afghan society. As in every conflict situation in the world, those who bear the brunt of conflict, those who bear the brunt of instability are

10 Amiri, Rina. *Evidence*. Standing Committee on National Defence, January 30, 2007. p. 5.

11 Ibid. p. 6.

children and women. We have seen what the women of Afghanistan have endured in the past. Unless there is a resolute commitment to put soldiers on the ground and address the security situation in Afghanistan, the situation of Afghan women will not improve.¹²

POPPY CROP ERADICATION

Although the Canadian Forces in Afghanistan do not participate in poppy crop eradication, they are nonetheless affected by it. Poppy eradication is financed to a large degree by the US and UK. The actual crop destruction is carried out by the Afghan National Police.

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC),¹³ noted in its Report "Afghanistan Opium Survey 2006," that opium poppy acreage increased by 59% from 2005 to 2006. Afghanistan opium production, of which 6,100 tonnes are produced annually, now accounts for 92% of the world's opium supply. The increase in the southern provinces was even more spectacular, with production up by 121% overall, and by 162% in Helmand province, where the British military contingent is based. In Kandahar Province, where the Canadians are located, production decreased by 3%.

Huge amounts of money are involved. UNODC has estimated that the global retail value of Afghanistan based opium, and its heroin derivative, amounted to over \$(US) 50 billion dollars. In early 2006, UNODC Executive Director Antonio Maria Costa said "Revenue from the harvest will be over three billion dollars this year" According to Costa, the opium farmers get about 25% of the take, with the druglords keeping the remaining 75% — or about \$2.3 billion dollars.

Afghan President Hamid Karzai spoke of the drug problem when he visited Ottawa on 22 February 2005. In an address to a joint sitting of the House of Commons and the Senate, he said it would take five to 10 years to resolve and that, "If we do not destroy poppies in Afghanistan, then poppies will destroy us. I hope you have the patience to succeed."

Many international reports describe the Afghan government's campaign to eliminate opium as failing. The British lead the international counter-narcotic effort and, among other things, are helping to train ANP counter-narcotics officers. In a complementary programme, Germany leads the training of the overall ANP, which includes border police who also play a role in stopping the drug trade. However, not everyone thinks poppy eradication is the way to go.

12 Ibid., p. 6.

13 United Nations Office on Drugs and Crime at <http://www.unodc.org/unodc/index.html>.

The Senlis Council¹⁴ is an international policy think tank whose work encompasses foreign policy, security, development and counter-narcotics policies. Their extensive programme currently underway in Afghanistan focuses on global policy development in conjunction with field research to investigate the relationships between counter-narcotics, military, and development policies and their consequences on Afghanistan's reconstruction efforts.

Based on research carried out in the provinces of Nangarhar, Kandahar and Helmand, Senlis council reports have been highly critical of the overall military strategy in Afghanistan.¹⁵ Senlis reports claim that counter-narcotics policies pursued in Afghanistan by the international community have been largely ineffective and contribute to a worsening of relations with local communities. As the eradication of poppy crops continues, it has led to support for the Taliban and al-Qaeda insurgents among dissatisfied farmers instead of helping to "win their hearts and minds."

Even though Canadian troops do not conduct poppy eradication operations, there is some concern that local Afghan discontent will fall on Canadians, even if our troops are not directly involved in eradication. As well, some officials worry that antagonising farmers with forced eradication will only strengthen the insurgency. The Afghan government has so far resisted American pressure for aerial spraying, preferring to rely on tractors. It claims to be targeting "the greedy rather than the needy" (for instance destroying poppy fields allegedly owned by a former police chief). No compensation will be offered. But uprooting is often a haphazard affair, usually affecting those who cannot bribe the eradication teams to pass over their plots. Given that there can be little or no eradication in Taliban areas, those who live under government control feel unfairly penalised.¹⁶

The proposed Senlis Council solution to the opium crisis is a novel one — buy the total opium crop from the farmers directly, and process it into medical opiates, especially for distribution to developing countries. A full discussion of this and other proposals to bring the drug trade under control in Afghanistan is beyond the bounds of this study, but it may be informative to learn how Canadian field troops have been handling the situation. The following vignette comes from a 2006 article by Murray Brewster of the Canadian Press.¹⁷

When the commander of Canadian troops in southern Afghanistan's poppy-rich Helmand province gives his word to village elders that his soldiers are not there to rip up their fields, he means it.

14 The Senlis Council at <http://www.senliscouncil.net/>.

15 See the reports on the Senlis Council website.

16 "Double Spring Offensive." *The Economist*, Print edition. February 22, 2007.

17 Brewster, Murray. "Canada treads dangerous line over poppy eradication in southern Afghanistan." *Canada.com* at <http://www.canada.com/topics/news/national/story.html?id=9311e6b5-f974-4e2f-ae54-dd2084e67021&k=4588>.

In fact, Major Bill Fletcher takes great care to ensure his armoured vehicles don't wreck the green pastures, or generally cause damage to the plants that produce a scourge of drug addiction in the West.

"It's basically my word as a commander to them," he said in a recent interview at Forward Operating Base Robinson, in the heart of Helmand River valley.

"There's a code of ethics and honour around here. My word as a commander, and my platoon commanders give their word that Canadians will not be involved in these things, seems to be taken at face value..."

Besieged on three sides by poppy fields and in an outpost that was the target of a mass Taliban attack last month, Fletcher is practising what a senior British officer irreverently described as "realpolitik."

As commander of C Company, 1st Battalion, of the Princess Patricia's Canadian Light Infantry, Fletcher is faced with this potentially volatile conundrum every time he looks over the grey prefab walls of his remote outpost, where the poppies are so close they often kiss the edge of his razor-wire defences. Last week, in full of view of heavily armed Canadian troops, local villagers and temporary workers went about the business of harvesting this year's crop. All of it will be processed in drug labs sprinkled throughout the Afghan-Pakistan border area, with some of the refined heroin eventually finding its way to the streets of major Canadian cities.

The program to rip up and burn poppies is organized and led by the Afghan National Police and army, a joint coalition commanders hammer home at every opportunity. Much of the super-secret anti-narcotics operation is focused on destroying the processing labs.

Given the grinding systemic poverty of this region, where the average civil service wage is equivalent to about \$60 Cdn a month, the troops find it hard not to feel some sympathy for the farmers.

"The reality for these guys is, they grow poppies because they get enough money to live," said Fletcher. "They're not drug barons, you know. They're not huge traffickers or anything else. They're just farmers trying to make a go in what is a pretty tough landscape." The complaints of villagers around here aren't much different than farmers on the Prairies back home, except this crop becomes an illegal narcotic.¹⁸

DETAINEE HANDLING AND TRANSFER

Since 2001, the Canadian Forces have captured and subsequently transferred numerous individuals suspected of committing crimes or planning to commit terrorist acts against international forces or Afghans themselves. These apprehended individuals are

referred to as 'detainees' and they are routinely handed over to Afghan national security forces by Canadian troops. The Committee heard early testimony that highlighted significant concern over the practice of transferring detainees to Afghan authorities because it was thought that they will be mistreated or tortured by ill-trained Afghan police.

Public allegations subsequently surfaced that claimed three detained Afghans may have even been mistreated while in Canadian custody. The allegations came from University of Ottawa law professor Amir Attaran,¹⁹ based on government documents he obtained under the Access to Information Act. The Canadian Forces launched a Board of Inquiry²⁰ to investigate the treatment and processing of detainees by the Canadian Forces in Afghanistan, and the circumstances regarding the transfer of the three detainees from a Canadian field unit to Military Police at Kandahar Airfield in the period 6-8 April 2006.

The Board of Inquiry is distinctly different from a separate ongoing Canadian Forces National Investigation Service (CFNIS) investigation, in which trained investigators determine whether or not a criminal offence has occurred, and whether or not there is sufficient evidence to lay charges.

In addition to these proceedings, the Military Police Complaints Commission announced²¹ it was launching a second public interest investigation into a complaint regarding the transfer of detainees by Military Police in Afghanistan. This decision relates to a joint, Amnesty International Canada and British Columbia Civil Liberties Association, complaint letter received on 21 February 2007. In the complaint, it is alleged that the Canadian Forces Provost Marshal and unidentified members of the CF Military Police, on at least 18 occasions transferred detainees to Afghan authorities notwithstanding alleged evidence that there was a likelihood they would be tortured.

Detainee handling and transfer involves certain diplomatic issues too. Afghanistan is a sovereign country and is responsible for the handling of all detainees captured on its own territory. Canada, and other nations, are in Afghanistan at the invitation of the Afghan government and so, detainees captured by the Canadian Forces were originally turned over to Afghan authorities, subject to conditions found in an arrangement between the Canadian Forces and the Afghan ministry of defence, signed on 18 December 2005.

The document in question is entitled, "Arrangement for the Transfer of Detainees between the Canadian Forces and the Ministry of Defence of the Islamic Republic of Afghanistan. The first section of the arrangement establishes the technical nature of the document when it says, "This arrangement establishes procedures in the event of a transfer" It is an agreement between two government agencies, not an agreement between two countries *per se*.

19 See the transcript of an interview with Dr. Attaran at <http://www.wsws.org/articles/2007/feb2007/inte-f16.shtml>.

20 DND new release at http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=2199.

21 Military Police Complaints Commission website at http://www.mpcc-cppm.gc.ca/300/Afghanistan/index_e.aspx.

According to Ms. Colleen Swords,²² the DFAIT Assistant Deputy Minister International Security Branch and Policy Director, the arrangement is not a formal treaty and is not legally binding. It simply reaffirms existing legally binding commitments, in particular those in the Third Geneva Convention, as well as obligations undertaken by both Canada and Afghanistan under international law with respect to detainees. In these circumstances, it was felt, there was no need to enter into a separate legally binding agreement with the Government of Afghanistan. Ms. Swords also pointed out that the mechanisms for the transfer of detainees concluded between Afghan authorities and other NATO allies such as Denmark, the Netherlands, and the United Kingdom are also not legally binding.

The transfer arrangement establishes the procedures to be followed in the event of a detainee transfer. It is intended primarily to provide commanders on the ground with clarity on what to do in the event of a transfer, the arrangement lays out two key principles:

- a. Recognition of the need for detainees to be treated humanely under any circumstance and in accordance with the standards set out for prisoners of war²³ in the Third Geneva Convention;
- b. Afghan authorities, in exercising sovereignty over their own territory, should have the ultimate responsibility for detainees transferred and held within Afghanistan.²⁴

The agreement acknowledges the right of the International Committee of the Red Cross (ICRC) to visit detainees at any time during their custody and an obligation for both parties to notify the ICRC upon transferring a detainee, in accordance with their obligations pursuant to international law. It also establishes a commitment that persons transferred from the Canadian Forces to Afghan authorities will not be subject to the application of the death penalty. Finally, it features recognition, by both parties, of the legitimate role of the Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC) with regard to the treatment of detainees. Canada notifies the ICRC in a timely manner each time a detainee transfer occurs and Canada also notifies ISAF of any detainees transferred. The information shared with NATO is similar to that provided to the ICRC.

Based on the premise that Afghan authorities should have the ultimate responsibility for detainees transferred and held within Afghanistan, Canada has been actively contributing to efforts to assist and strengthen Afghan capabilities in this field. Consistent with its leadership role in security system reform in southern Afghanistan, Canada has deployed a corrections expert to the UNAMA for the past three years and has recently

22 Testimony before the Committee on Monday, December 11, 2006.

23 Note that detainees are not considered to be "prisoners of war" and that the term is used only to describe the level and nature of treatment detainees will be afforded.

24 Afghanistan, like Canada, is a sovereign country and a member of the United Nations. The Canadian Forces and other international military forces are there at the invitation of the Afghan government.

deployed more Corrections Services Canada officers to the Kandahar PRT, to help with capacity building in the Afghan corrections and detention centre in Kandahar province.

Professor Michael Byers, Professor and Canada Research Chair in Global Politics and International Law, also appeared before us on 11 December 2006, and expressed strong concern that the transfer agreement was not as robust as it could be. He, like Mr. Alex Neve of Amnesty International Canada was deeply concerned that when the Canadian Forces transfer a prisoner into Afghan custody, torture or ill treatment by Afghan police will occur. They felt that the transfer agreement was not sufficient to prohibit such abuse and that it therefore left Canada and Canadian Forces personnel liable to be in violation of their international human rights obligations.

Professor Byers, cited the detainee transfer agreement between the Netherlands and Afghanistan as a good model, suggested a number of amendments be made to strengthen the transfer agreement. First, he wants Canada to insist on a right to conduct follow-up checks on detainees transferred to Afghan authorities. Second, in addition to ensuring that the death penalty is not applied to any transferred detainees, Canada should also insist that no transferred detainees are sent to any third country. Finally, Professor Byers thinks the agreement ought to be elevated to the status of a legally binding undertaking, so that Afghanistan can be held to account if they violate any aspect of international law.

Being sensitive to the debate surrounding the handling of detainees, Canadian military leaders in Afghanistan worked to ensure this issue was being handled appropriately. A Canadian Press article²⁵ described how Brigadier-General Tim Grant, the Commander of JTF-Afg, reached an agreement with the Kandahar office of the AIHRC, to have the AIHRC act as watchdog for detainees captured by Canadians to ensure that valid complaints of abuse are investigated.

Abdul Quadar Noorzai, the Kandahar manager of the AHIRC said, "Canadians respect human rights very well.... It is one of the greatest acts taken by them and I really appreciate it from the core of my heart." Noorzai said he was now free to investigate and document cases of suspected abuse, whether the allegations involve Canadian troops or Afghan authorities. The agreement gives victims a way to have their complaints investigated by either Canadian authorities or the local judiciary for prosecution.²⁶

Nonetheless, there was continuing concern over the transfer of detainees to Afghan security authorities. The Minister of National Defence subsequently visited Kandahar to discuss the details of detainee transfer and the role of AIHRC in monitoring

25 Brewster, Murray. "Afghan group to monitor detainee care. Canada first NATO country to reach deal on probing inmate complaints". *Canadian Press*, March 1, 2007.

26 Ibid.

the subsequent treatment of detainees held in Afghan prisons. Minister O'Connor returned to Canada and confirmed that the AIHRC will monitor the treatment of detainees transferred by Canada to Afghan authorities.

On May 3, 2007, the government went one step further and signed a supplemental arrangement between the government of Canada and the Afghan Ministry of Defence, in which both parties agreed to additional and more stringent criteria for the treatment, supervision and access to detainees in Afghan prisons. This supplemental arrangement addresses the major concerns voiced in previous testimony and, in fact, is now being held up as the best arrangement of its kind in Afghanistan. In combination, the two Canadian-Afghan arrangements on detainee transfer are being touted as an example for all other national contingents.

However, one preferred step remains and that would be to have NATO ISAF develop a common detainee transfer arrangement between ISAF and the Government of Afghanistan, so that all detainees are handled and transferred in a consistent manner and common expectations of follow-up are known and understood by all parties.

RECOMMENDATION 18

The government should attempt to convince NATO to establish a general arrangement with the Government of Afghanistan to ensure the consistent treatment of detainees, but in the meantime, the Government of Canada should ensure that, in all combined operations conducted by Canadian and Afghan military and/or police forces, all detainees captured by Canadian Forces are treated in accordance with the December 18, 2005 and May 3, 2007 arrangements between the Government of Canada and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan in the spirit of the Geneva Conventions and the Convention against Torture.

CONTRIBUTING TO THE TRAINING OF THE AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES

An important aspect of the international effort to assist in the reconstruction and development of Afghanistan, are the programmes to establish and build the Afghan National Army (ANA) and the Afghan National Police (ANP). The aim is to make each capable of playing its full role in the maintenance of peace and security in Afghanistan. When they are able to do this, international military forces can leave.

The US is the lead nation for the development of the Afghan National Army (ANA).

Once elements of the ANA complete their training programme, ISAF's involvement with the ANA is focused on its operational employment rather than its manning, initial training and sustainment. ISAF helps to bring the ANA up to operating capability through the provision of Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT). These teams support training and deploy on operations in an advisory role.

At a Geneva conference on Afghanistan security in April 2002, donor countries agreed to support the rebuilding of the security forces in Afghanistan. They established a 'five pillars' approach, each to be led by a different nation. The US took the lead to build the ANA and Germany took the lead for the ANP.²⁷ The Afghanistan government and the international community agreed to set up the ANP with 62,000 personnel, a number thought to be the minimum that could function effectively and be sustained by the government of Afghanistan over the long term. That number was to include 44,300 uniformed police, 12,000 border police, 3,400 highway police and 2,300 counternarcotics police. In January 2006, a standby reaction police force was added.

Together, the Afghan National Army (ANA) and the Afghan National Police (ANP) comprise the major elements of the Afghan national security forces. The ANA is overseen by the Afghan Ministry of Defence and the ANP are overseen by the Ministry of the Interior.

The US-led Combined Security Transition Command - Afghanistan (CSTC-A) is responsible for training the Afghan National Army and also interacts with the German-led project to train the Afghan National Police. In partnership with the Government of Afghanistan and the International Community, CSTC-C plans, programs and implements reform of the Afghan Police and defense sectors in order to develop a stable Afghanistan, strengthen the rule of law, and deter and defeat terrorism within its borders.²⁸ It is commanded by a US Major-General with a Canadian Brigadier-General as Deputy Commander.

Training the Afghan National Army

Upon becoming president of Afghanistan, Hamid Karzai set a goal of an army of 70,000 by 2010. Three years ago, there was virtually no ANA to speak of, but today, the ANA has nearly 37,000 soldiers²⁹ and ANA units now regularly take part in or lead combined ANA-ISAF combat operations.

Initial recruiting problems lay in the lack of cooperation from regional warlords and inconsistent international support. The problem of desertion dogged the force in its early days. In mid-March, 2004 estimates suggested that 3,000 soldiers had deserted.

27 Inspectors General, US Department of State and US Department of Defense. *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*. November 2006. The other pillars are Justice (Italy); Counternarcotics (UK) and demobilization, disarmament and reintegration (DDR — Japan).

28 CSTC-A website at <http://oneteam.centcom.mil/default.aspx>.

29 United Nations Human Rights Council, Fourth Session. Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Afghanistan and on the achievements of technical assistance in the field of human rights. March 5, 2007.

As part of Op Enduring Freedom different nations have undertaken various responsibilities in training the ANA, managed by Combined Security Transition Command — Afghanistan (CSTC-A), a US-led two-star level multi-national command headquartered in downtown Kabul. Canadian Brigadier-General Denis Tabbernor serves as the Deputy Commander.

From July 2006, ANA training and education has been managed and implemented by the newly-formed Afghan National Army Training Command (ANATC), which reports directly to the Afghan Chief of the General Staff. All training centers and military schools are under ANATC HQ, to preserve the approach that ISAF forces are mentoring Afghan military appointments, who remain responsible for the training of their own soldiers.

Individual basic training is conducted primarily by ANA instructors and staff at ANATC's Kabul Military Training Center. Foreign mentors at the Kabul Military Training Centre (KMTC) work under a US Army General Officer and in addition to the majority American contingent, there are 60 British troops, along with small detachments of French, Romanian and even Mongolian soldiers. Fifteen Canadian Forces personnel serve at the KMTC, acting as mentors to the Afghan instructors who teach Afghan soldiers. Note that the Canadians are 'mentors,' not instructors *per se*. This is consistent with the overall approach of building Afghan capacity, not doing the work for them.

KMTC has about 2,500 Afghan soldiers under training at any one time and it graduates a 615-man *kandak* (battalion) every month. It takes 16 weeks to turn an Afghan recruit into a trained soldier (as compared with 13 weeks in Canada).

CSTC-A provides the ANA with other various degrees of oversight, mentorship, and assistance. The US assists in the basic and advanced training of enlisted recruits and trains non-commissioned officers (NCO) for the basic training courses. A French Army advisory team oversees the training of officers for staff and low level field command in the Officer Training Brigade. The UK also conducts initial infantry officer training and commissioning at the Officer Candidate School. The British Army also conducts initial and advanced NCO training in a separate training brigade.

The Canadian Forces supervises the Combined Training Exercise portion of initial military training, where trainee soldiers, NCOs, and officers are brought together in field training exercises to certify them ready for field operations. Ideally, these exercises would be held at the *kandak* level, but the ANA is simply not able to perform at that level yet. However, as the ANA grows and matures they will reach that level and in order for such training to be effective, more training staff will be needed. This is one area where Canada and the Canadian Forces can reinforce success.

RECOMMENDATION 19

The government should increase the Canadian Forces contributions to Afghan National Army training so that, as the Afghan National Army grows and matures, higher level collective training of new kandaks can be conducted prior to real operations.

Once trained ANA forces leave the KMTC in Kabul and join the Regional Corps deployed around the country, ANA *kandaks* are supported by attached ISAF military personnel called Operational Mentor Liaison Teams (OMLT — affectionately known as ‘omelettes’) that mentor the *kandak* leadership and advise commanders in the areas of intelligence, communications, fire support, logistics and infantry tactics. OMLTs also play a particularly important coordinating and de-conflicting role between ANA and ISAF operations. There are at least 20 OMLTs currently deployed, and the Alliance is working to increase this number significantly.

Canada provides a 64-man OMLT in Kandahar Province, which recently took over responsibility for supporting an entire ANA Brigade. Here too, as the ANA grows and more *kandaks* are deployed in the Kandahar area, Canada could provide valuable help by increasing the size of the Canadian OMLT as the number of *kandaks* grows.

During its visit to Kandahar, the Committee heard a variety of comments about the Afghan army covering the gamut from recklessness to courage. Most experienced views agreed that Afghan soldiers fought well in combat, even if they tended to lack a bit of battle discipline. There are difficulties however. Apart from the ever present concern that a trained soldier might run off to join the Taliban, desertion and difficult recruitment are reoccurring problems. Soldiers are recruited from all nine ethnic groups across the country and, once enlisted, will spend their three year tour of duty on operational deployment. Some simply grow tired of being away from home for perhaps the first time in their lives. Once paid, some just take their money back to their family, with no thought to their ‘professional’ military responsibilities. None of this information was supported by empirical facts. It was all anecdotal, but it did provide the Committee with a better feel for the circumstances.

In the end, the Committee came away with a realistic understanding of the difficulties prevalent in growing and developing an effective ANA. Good, moral armies are not built overnight and the ANA faces many years of hard work before it is able to stand by itself, in its own land. It is not yet ready to operate on its own.

The Committee feels this is one area where Canada could do more. A fully trained ANA that can protect its own country is essentially our ‘exit strategy’ for this mission. When the ANA can stand on its own, foreign military forces can go home. In light of this perspective, providing additional training support to the ANA should be the Canadian Forces’ number two priority after security operations, because the entire Afghanistan Compact security sector reform is based on the development of the ANA, to the point that they can effectively establish and sustain a secure environment throughout the country. Right now, the US, British and French are carrying the majority of the load. We could do more.

Not only are Canadian soldiers world-class trainers in military operations, the profession of arms in Canada is built on solid moral and physical criteria, guided by ethical leadership, all of which could usefully be applied to the development of the ANA.

Training the Afghan National Police

The development of the ANP has lagged behind that of the ANA and only in the past two years has the international community come to realize the importance of a stronger domestic police force, capable of contributing effectively to the establishment of peace and security and of law and order. The Afghan Compact authorized an ANP strength of 62,000 personnel and the international community, under US and German leadership have been offering effective help to reach this goal.

The ANP is part of the Ministry of Interior (MOI) and is organized by regions, then provinces and then districts, each led by a Chief of Police.³⁰

The basic training of a new ANP recruit is 8 weeks long, after which he/she is assigned to a duty station typically close to home. Many of the new ANP members lack formal education and are illiterate. Most of the new ANP officer-level personnel are trained at the Kabul Police Academy, where they receive a three-year university level professional education, after which they can expect duty assignments throughout the country.

The prevailing public perception is that the ANP is corrupt and ineffective due to the lack of mentoring and development, and also because of low pay (approximately US\$ 70 per month), as well as inadequate supervision. Some of those issues will be addressed by on-going rank and pay reform, a programme to professionalize the force by retaining only trained officers and ensuring that all can receive their pay as earned. Despite the international community's focus on ANP development, it is generally accepted that the ANP is about three years behind the level currently enjoyed by the ANA. The current goal is to reach a strength of 60,000 by 2011.

However, even now, the government of Afghanistan cannot afford to pay its police, so the international community has established a mechanism to pay ANP salaries through the Law and Order Trust Fund, administered by the UN Development Program (UNDP).³¹ Costs are considerable. For example, the US contributed \$20 million in 2004, \$40 million in 2005 and \$9.5 million in 2006. As of May 2006, the US Bureau of Narcotics and Law Enforcement Affairs funding for the ANP program totaled nearly \$1.1 billion for the period 2004-2007. In addition there was a transfer of \$200 million from the ANA program to procure weapons and equipment for the ANP in 2005.

30 This and following information comes from a briefing received by Canadian Forces officers during the Committees trip to Afghanistan in January 2007.

31 Inspectors General, US Department of State and US Department of Defense. *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*. November 2006. p. 5.

The government of Afghanistan is projected to maintain an ANP funding level through 2012 and beyond at about \$170 million, but forecasted sustainment costs for the ANP (training, infrastructure and equipment) show it will be closer to \$600 million. The gap will presumably have to be filled by the international community.³²

But deterioration in the security situation in 2006, forced the MOI to act to rebalance the ANP and to establish the Afghan National Auxiliary Police (ANAP). The MOI also considered increasing the ANP to 82,000. To study the issue, a working group was constituted in February 2007, consisting of representatives of Germany, the US, Norway, the Special Representative of the European Union (EUSR), UNAMA, and the Afghan Government (MOI, MOF). It met four times, chaired by the German Embassy.

The proposal to increase the size of the ANP was based on an analysis that due to the security situation, which began to worsen in early 2006, more Afghan security forces were required in order to guarantee stability in the country. A series of steps were taken in to rebalance the ANP and establishment the Afghan National Auxiliary Police (ANAP), which was essentially a local self-defence force, in the face of growing insurgent infiltration in the south.

The primary mitigating factor on the proposal to increase the size of the ANP is the effect of this increase on the financial situation of both the Government of Afghanistan and the Law and Order Trust Fund Afghanistan. The Afghanistan government does not have sufficient funds to pay the salaries of even a 62,000 police force and the Law and Order Trust Fund also constantly struggles to find enough funds.

The Task Force agreed that whatever decision is made the ultimate solution to increasing the effectiveness of the police lies not only in numbers, but in improving the quality of the police force. The MOI has reiterated the urgent and continuous need for an improvement of the quality of the police force, but professionalization of the police also depends on thorough reform of the Ministry of Interior itself.

The Afghan National Auxiliary Police (ANAP) is intended to be a community-based auxiliary police force to promote security at the district and village level, working under the local Chief of Police. In the Kandahar area, candidates for the ANAP are recommended and selected jointly by the village elders and mullahs, and are sent back to their communities upon completion of training. Monthly pay is equivalent to that of regular ANP personnel and they are provided with uniforms and weapons when they complete the CSTC-A sponsored and a Canadian Forces delivered two-week basic training programme in Kandahar. Their initial contract is for one year, after which they have an option to renew it, or join the regular ANP. The current plan is to train and deploy 2,000 ANAP policemen in Kandahar Province, with an increase to 2,080 if funding permits.

In comparison to some, Canada's contribution to training the ANP is small, but it does have some influence. Canadian civilian police and Canadian Forces Military Police

32 Ibid., p. 6.

provide instruction to the ANP on a variety of subjects including responding to an attack by an improvised explosive device (IED), first responder training, patrol training, weapons training, searching of suspects and vehicle checkpoint procedures. Some training support is also provided to Afghan National Auxiliary Police recruits at the US-run Regional Training Centre.

The Canadian Military Police Platoon is part of the KPRT. One detachment (2 military policeman) are tasked to support ANP training in the Kandahar area.

The RCMP work with international partners to assist with the mentoring and training of the ANP. One RCMP officer is deployed to the Police Reform Unit of the US-led Combined Security Transition Command - Afghanistan (CSTC-A) in Kabul and one is placed in the Afghan Ministry of the Interior.

Within the KPRT, 10 Canadian civilian police, under the leadership of RCMP officers, assist in building the capacity of the ANP by mentoring the local police force. Canadian police are responsible for establishing relationships with law-enforcement partners and serving as the point of contact between the KPRT and local police. They work in close cooperation with other international policing partners. Canadian police officers conduct regular joint patrols with KPRT military officers to liaise directly with the ANP at numerous police stations and checkpoints both within Kandahar City and in some of the rural districts.

Since 2005, Canadian police officers have distributed more than 2,500 working uniforms that were locally procured and distributed to the ANP. Other essential policing equipment, including boots, flashlights, belts, traffic cones, spike belts and portable speed bumps have also been provided to the ANP.

Canadian development funds were obtained to improve the living/working conditions of six local ANP stations. Four were renovated. Three new police stations, located in key areas of the city, are being constructed with two more planned.

In Kandahar, the fire department is part of the ANP. It lacked basic fire-fighting gear and so the KPRT Civilian Military Cooperation (CIMIC) team received equipment from the Langford, B.C. Volunteer Fire Department for the Kandahar Fire Department. The Langford Fire Department also donated approximately \$400,000 of equipment to be divided between Kandahar and Kabul.

SHARING THE BURDEN

Throughout 2006, Canadians came to think that we were carrying too great a share of the fighting in southern Afghanistan. This perception was abetted by the concern of ISAF leaders that many of the participating nations had imposed caveats on the

employment of their troops that denied ISAF commanders any flexibility in deploying ISAF troops to the areas of greatest threat. The caveat issue became a hot discussion within NATO circles over the summer and fall.

National troop contingents assigned to NATO have always come with caveats attached — some explicit, but many implicit. Most are reasonable in the circumstances. A common complaint was that some forces focused on reconstruction and development work in the north, were considered to be not pulling their weight because they were not allowed to deploy into the southern provinces and fight alongside the British, Canadians, Dutch and Americans. Ignored in the argument were two important facts. First, national parliaments and governments had agreed to deploy their troops to do a specific job and were fortunate enough to find themselves in an area where fighting was minimal. Such contingents were organized and trained to do the job they were sent to do — mainly run a PRT operation, which leads to the second point.

Most of the PRT oriented elements are not easily turned into a combat unit in a short time. They are neither trained nor equipped to fight serious battles. If they came south, they may have turned out to be more of a burden than a help.

The Canadian government has caveats on the Canadian Forces contingent in Afghanistan now. For example, the Canadian-led PRT cannot be packed up and deployed elsewhere without approval of our national chain of command.

While Canadian troops certainly suffered terrible injury and death, we must not allow ourselves to be disheartened by the loss. There have been over 10,000 Canadian Forces personnel deployed to Afghanistan since 2001. Counting our 46 tragic deaths and over 180 injuries, our troops have suffered about a 2% casualty rate. The Committee knows such calculations can seem cold-hearted, but it is important to keep an objective perception of the price being paid.

Canadians are not the only ones paying a price. Some have paid more. While others may not have paid the same steep price as that paid by our troops, many of our allies have been involved in the fighting. The following chart shows the number of ISAF military deaths so far, in Afghanistan.

NATO fatalities in Afghanistan by Country (as of adoption)

Australia	1
Canada	57
Czech Republic	1
Denmark	4
Finland	1
France	9
Germany	21
Italy	9
NATO	1
Netherlands	6
Norway	1
Portugal	1
Romania	4
South Korea	1
Spain	21
Sweden	2
United Kingdom	60
United States	399
Total	599
Source:	icasualties.org

This report focused on Canada's military mission in Afghanistan. It shows that while the Canadian Forces are providing operational leadership for the military campaign in the south of Afghanistan and that Canadian troops are performing exceptionally well, the overall mission still faces enormous challenges. Although noble, the mission is decidedly complex. There are no short term fixes or simple remedies. Evidence presented to the Committee is unanimous in calling for a long-term commitment from the international community for perhaps a decade — or a generation.

It is clear to many that the military mission alone will not solve the Afghanistan problem. So, while it is acknowledged that the Canadian Forces are in Afghanistan to protect our national interests, they are contributing to the broader international effort to help Afghans rebuild their country, so that it never again becomes a haven for terrorists. Our military mission also supports our close allies and other international friends in the UN, NATO and the G-8.

The Committee found that JTF-Afg is the most combat effective, best trained, best led, best equipped and best supported mission of its kind that Canada has ever deployed. It is among the best national contingents in ISAF, but it cannot do the job alone. JTF-Afg represents the defence 'D' of the government's '3D' approach to complex conflict and post-conflict situations. The other two 'Ds' are diplomacy and development. The 3D approach is, in turn, part of the government's overall 'whole of government' approach to modern crises.

We found three factors to be important when considering the mission. First, Canada is not acting unilaterally in Afghanistan and cannot simply 'do this' or change that' on its own. Second, the mission is one of capacity building, helping Afghans build the capacity to do the work themselves. We also noted therefore, that there is no advantage in simplistically throwing Canadian money, people or equipment at problems faster than they can be absorbed and used effectively. Third, and perhaps most important, Canada has taken sides in this issue. The mission is not, and never has been, anything akin to a peacekeeping mission.

The mission is also characterized by three general threats. First, the main direct threat to the national security of Afghanistan, and to Canadian troops, is the Taliban who have continued to mount an insurgency against the Afghanistan government and use guerrilla warfare tactics against JTF-Afg, including suicide bombers, improvised explosive devices and ambushes with machine guns and rocket propelled grenade launchers. The second threat is a corrosive mixture of corruption, the illegal drug trade and continuing tribal warlord influence. A third threat was identified closer to home — our own national impatience with the pace of progress in Afghanistan.

The report identified a number of difficult challenges that remain to be overcome. Government and media have been less than wholly effective in providing ordinary Canadians and Parliamentarians with adequate information about Canada's military mission in Afghanistan. Government could have done more and the media could have been much more balanced in its approach.

The military mission was found to be not as unbalanced as some have claimed. Balance is more accurately measured on the basis of *effect*. The military mission has always had a degree of balance unknown to most Canadians, based on the work of the Canadian-led Provincial Reconstruction Team in Kandahar and of the Strategic Advisory Team-Afghanistan, deployed within Afghan government ministries in Kabul.

Canada could do more in training the Afghan National Army because a competent and effective Afghan National Army that is capable of protecting its own country is, in a way, an 'exit strategy' or a prerequisite for foreign troops to leave Afghanistan.

Canadian troops with battlefield injuries are cared for by a world-class medical system based on multinational and allied support from the battlefield to Canada. The Canadian Forces ability to diagnose and treat psychological injuries has matured over the past decade and considerable attention is devoted to the care of those who have suffered operational stress injuries. However, more needs to be done to address the psychological impact on military families.

Canadian soldiers in Afghanistan have been provided with some of the best equipment in the world and, perhaps of more importance, the national defence procurement process has been dramatically successful in delivering new, important operational equipment quickly. One of the remaining requirements is for a medium-heavy lift helicopter, needed to increase the flexibility and speed of tactical deployment of combat troops and to reduce the need for road convoys that are liable to ambush and attack by improvised explosive devices. We encourage the government to expedite the delivery of these helicopters.

The Committee identified the need for more timely flow of development and reconstruction resources from CIDA, in the aftermath of combat operations that have displaced innocent civilians. We also highlighted the need for more attention to be paid to the handling and transfer of Afghan detainees. Finally, we remain concerned about the impact of accidental deaths of innocent Afghans in the course of ISAF military operations.

In the end, having heard so many things from so many people, we are left with the fact that Canada's complex and noble military mission in Afghanistan is far from over. We know too that the rebuilding of Afghanistan will not be complete by the end of our military mandate in February 2009. The question is, therefore, when that deadline arrives, do we stay and finish the job or come home?

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The government should review regulations governing the disbursement of reconstruction and development funding through the Kandahar Provincial Reconstruction Team, to ensure project funding can flow at the rate necessary to meet the requirements of the mission and establish a process of financial and project accountability.

RECOMMENDATION 2

The timely disbursement of reconstruction and development funding to the field is not only important in Afghanistan, but in all of Canada's international operations. Therefore, the government should review regulations governing the dispersal of reconstruction and development funding in all international operations, to ensure project funding can flow at the rate necessary to meet mission requirements and establish a process of financial and project accountability.

RECOMMENDATION 3

While the disbursement of reconstruction and development funds are routinely accounted for in Departmental Performance Reports and responsible Ministers may be requested to appear before Parliamentary committees to report on such expenditures, the Committee feels that audits of international development funds should ensure that project funding is transparent, effective and efficient and establish a process of financial and project accountability.

RECOMMENDATION 4

The government should hold a debate on the Canadian mission in Afghanistan without delay, to provide Canadians with an accurate and up-to-date understanding of the aim and status of the mission, Canada's role in it and to inform government decision-making relating to the mission deadline in February 2009.

RECOMMENDATION 5

DND should review the need for some sort of flexible decompression programme for soldiers going home on mid-tour leave.

RECOMMENDATION 6

The government should recognize the critical and growing work done by the Operational Stress Injury Social Support Network and support it with appropriate funding and other resources, so that it can keep up with the growing need of caring for returning Afghanistan Veterans and their families.

RECOMMENDATION 7

The government should actively encourage other appropriate Canadian entrepreneurs to increasingly participate in support of Canada's overseas missions.

RECOMMENDATION 8

Recognizing its moral responsibility, the federal government should strongly encourage the provincial and territorial governments to provide the resources needed to address the mental health support required by military families.

RECOMMENDATION 9

The government should accelerate its effort to expedite the delivery medium-heavy lift helicopters to support combat operations of the Canadian Forces in Afghanistan and ensure that the helicopters acquired are effective in both domestic and international operations.

RECOMMENDATION 10

The government should rebalance the diplomatic, development and defence components of the Canadian mission in Afghanistan, to increase the focus on diplomacy and development.

RECOMMENDATION 11

The government should conduct regular televised, public briefings, at meaningful intervals, to accurately inform Canadians about the status, activity and effect of the mission in Afghanistan.

RECOMMENDATION 12

The Minister of National Defence should appear at least four times a year before the Standing Committee on Defence, to provide a televised situation report, outlining the status, activity and effect of all Canadian Forces operational missions being conducted at the time.

RECOMMENDATION 13

In months during which the Committee is not travelling and in which the Minister does not appear, a Canadian Forces senior officer should continue to appear before the Committee to present a briefing on the mission status, activity and effect of all ongoing Canadian Forces operational missions since the last report and provide a view of what can be expected in the next month.

RECOMMENDATION 14

For the life of the current Canadian Forces mission in Afghanistan, or in the future case of a similar mission, the Standing Committee on National Defence should make an annual visit to NATO Headquarters in Brussels, to receive detailed briefings on the NATO mission in Afghanistan and meet with the North Atlantic Council to discuss multilateral strategic coordination issues and other items of mutual interest.

RECOMMENDATION 15

In addition to the visit to NATO Headquarters, the Committee should attempt to annually visit Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), which oversees all NATO operations, and/or Joint Force Command (JFC) Brunssum, which oversees ISAF operations, to receive detailed strategic and operational

level briefings of the NATO operation in Afghanistan. If a visit is not possible, alternate means of communication such as video-conferencing or invitations to SHAPE/JFC Brunssum officials should be considered.

RECOMMENDATION 16

The Standing Committee on National Defence should visit the Canadian Forces in Afghanistan at least once annually, at an appropriate time, in order to review the status of the mission at that time and any progress being made.

RECOMMENDATION 17

When visiting Canadian Forces international operations, the House of Commons Standing Committee on Defence should be accorded early and full support by DND, to ensure that the full Committee and necessary staff are able to complete the trip and their work.

RECOMMENDATION 18

The government should attempt to convince NATO to establish a general arrangement with the Government of Afghanistan to ensure the consistent treatment of detainees, but in the meantime, the Government of Canada should ensure that, in all combined operations conducted by Canadian and Afghan military and/or police forces, all detainees captured by Canadian Forces are treated in accordance with the December 18, 2005 and May 3, 2007 arrangements between the Government of Canada and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan in the spirit of the Geneva Conventions and the Convention against Torture.

RECOMMENDATION 19

The government should increase the Canadian Forces contributions to Afghan National Army training so that, as the Afghan National Army grows and matures, higher level collective training of new kandaks can be conducted prior to real operations.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence	2006/05/30	3
Hon. Gordon O'Connor, Minister of National Defence		
RAdm Dan Murphy, Director of Staff - Strategic Joint Staff		
Vincent Rigby, Acting Assistant Deputy Minister (Policy)		
Department of Foreign Affairs and International Trade	2006/06/06	4
Hon. Peter MacKay, Minister of Foreign Affairs		
James Fox, Director General, South and South East Asia Bureau		
Wendy Gilmour, Deputy Director, Belarus, Caucasus, Central Asia, Moldova, Ukraine (REE)		
Canadian Council for International Co operation	2006/06/08	5
Gerry Barr, President and Chief Executive Officer		
Erin Simpson, Policy Officer (peace and conflict), Peace, Security and Development		
CARE Canada	2006/06/08	5
Kevin McCort, Senior Vice-President, Operations		
Polaris Institute	2006/06/08	5
Steven Staples, Director, Security Programs		
Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix	2006/06/13	6
Marc André Boivin, Coordinator		
Université du Québec à Montréal	2006/06/13	6
Dr. Justin Massie, Research Associate , Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes		
Department of National Defence	2006/06/20	8
MGen Stuart Beare, Commander, Land Force Doctrine and Training System		
Conference of Defence Associations	2006/09/20	10
LGen (Retd) Richard Evraire, Chairman		
Col (Retd) Brian MacDonald, Senior Defence Analyst		
Royal Military College of Canada	2006/09/20	10
Dr. Sean Maloney, Associate Professor of History		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
University of Calgary Dr. David Bercuson, Director, Centre for Military and Strategic Studies	2006/09/25	12
Queen's University Dr. Douglas Bland, Chair, Defence Management Studies Program, School of Policy Studies	2006/09/25	12
As an Individual LGen (Retd) Michael Jeffery, former Chief of the Land Staff (2000-2003)	2006/09/27	13
Department of National Defence MGen Daniel Benjamin, Commander, Canadian Operational Support Command Col Jocelyn Cousineau, Operational Support J5	2006/10/04	14
Department of National Defence Hon. Gordon O'Connor, Minister of National Defence Gen R.J. Hillier, Chief of the Defence Staff Ward Elcock, Deputy Minister	2006/10/18	16
Department of National Defence Col M.D. Capstick, former Commander, Strategic Advisory Team - Afghanistan	2006/10/23	17
The Senlis Council Norine MacDonald, President and Founder Emmanuel Reinert, Executive Director	2006/10/25	18
Department of National Defence BGen A.J. Howard, Director General Operations, Strategic Joint Staff	2006/10/30	19
Embassy of the Kingdom of the Netherlands His Excellency Karel P. M. de Beer, Ambassador	2006/11/06	21
Embassy of the Republic of Romania Her Excellency Elena Sava Stefoi, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary	2006/11/06	21
Department of National Defence LGen J.C.M. Gauthier, Commander, Canadian Expeditionary Force Command	2006/11/08	22

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence LGen A.B. Leslie, Chief of the Land Staff BGen A.J. Howard, Director General Operations, Strategic Joint Staff	2006/11/20	23
Department of Foreign Affairs and International Trade Hon. Peter MacKay, Minister of Foreign Affairs Randolph Mank, Director General, Asia South and Pacific Bureau	2006/11/22	24
Department of National Defence VAdm D. Robertson, Chief of the Maritime Staff LGen J. S. Lucas, Chief of the Air Staff	2006/11/22	24
Australian High Commission His Excellency William Fisher, High Commissioner Lieutenant-Colonel Lyndon Anderson, Military Attaché	2006/11/27	25
Department of National Defence Cmdre M. F. Kavanagh, Commander of Canadian Forces Health Services Group and Director General of Health Services BGen Hilary Jaeger, Canadian Forces Surgeon General	2006/11/27	25
Department of National Defence BGen A.J. Howard, Director General Operations, Strategic Joint Staff	2006/12/04	26
Department of Foreign Affairs and International Trade Colleen Swords, Assistant Deputy Minister, International Security Branch and Political Director Sabine Nölke, Deputy Director, United Nations, Human Rights and Humanitarian Law Section, Bureau of Legal Affairs	2006/12/11	28
Department of National Defence Vincent Rigby, Acting Assistant Deputy Minister (Policy) Col G. Herfst, Deputy Judge Advocate General Operations	2006/12/11	28
Amnesty International Canada Alex Neve, Secretary General, English Speaking Section	2006/12/11	28
University of British Columbia Dr. Michael Byers, Professor and Canada Research Chair (Tier One) in Global Politics and International Law	2006/12/11	28
Department of International Cooperation Hon. Josée Verner, Minister of International Cooperation	2006/12/12	29

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian International Development Agency Robert Greenhill, President Philip Baker, Director General, Afghanistan Division	2006/12/12	29
Afghan Women's Organization Adeena Niazi, Director	2007/01/30	31
Rights and Democracy Ariane Brunet, Coordinator, Women's Rights	2007/01/30	31
Open Society Institute Rina Amiri, Lead Consultant for Afghanistan and Regional Matters	2007/01/30	31
United Nations Christopher Alexander, Deputy Special Representative of the Secretary General for Afghanistan	2007/02/27	39
North Atlantic Treaty Organization James Appathurai, Spokesman NATO International Staff	2007/02/27	39
Department of National Defence BGen A.J. Howard, Director General Operations, Strategic Joint Staff	2007/03/22	42
Department of National Defence BGen A.J. Howard, Director General Operations, Strategic Joint Staff	2007/04/24	47
North Atlantic Treaty Organization Gen Raymond R. Henault, Chairman, Military Committee LCol Anthony White, Public Information Officer to the Chairman, Military committee	2007/05/31	56
Department of National Defence BGen A.J. Howard, Director General Operations, Strategic Joint Staff	2007/05/31	56
Department of Foreign Affairs and International Trade Hon. Peter MacKay, Minister of Foreign Affairs	2007/06/06	58
Department of Public Safety Hon. Stockwell Day, Minister of Public Safety	2007/06/06	58

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence Hon. Gordon O'Connor, Minister of National Defence	2007/06/06	58
Department of Foreign Affairs and International Trade Hon. Helena Guergis, Secretary of State (Foreign Affairs and International Trade)	2007/06/06	58

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organisations and individuals

Afghan Women's Organization

Ministry of Interior (Afghanistan)

The Senlis Council

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings* (Meetings Nos. 3, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 39, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 and 59) is tabled.

Respectfully submitted,

Rick Casson, MP
Chair

Supplementary Report (Addendum)

Pursuant to Standing Order 108(1)a), we include this brief complementary statement.

The members of the Liberal Party of Canada on the Standing Committee approve all of the recommendations in the report produced by the Standing Committee on National Defence. We believe, however, that it is important to clarify certain points and reiterate some of our positions in an addendum to the report on the assessment of our Canadian troops in Afghanistan and other issues relating to the international mission in Afghanistan.

We therefore present this supplementary report.

You will note that there are some discrepancies, even contradictions, between the text of the report and its recommendations. We believe that the report references should not come solely from the evidence. The recommendations could also reflect the conclusions of the intense discussions, reflections and expert opinions obtained from additional consultations. We have some difficulty with some of the statements in the text of the report. Some of the unconditional assertions and the superlatives used to define a situation (or give it a certain slant) may lead to confusion and imbue the report with a perspective that is too partisan or too "governmental". We prefer to throw light on certain points, considering that the recommendations helped to get the issues back on track. However, we reserve the right to have our say and express our own views.

It is also important to mention that there is no "all or nothing" approach to assessing the mission. We contest the simplistic interpretation sound throughout the report. Despite the mission's complexity, there may be good reason to agree or disagree with it. There is not just one single path to the truth. We understand that we can support the mission and our troops while at the same time being critical of the government's management of the situation. We also believe it is not enough to give the impression that Canadians want an immediate withdrawal or a specific date (February 2009) for it just because we do not want to assume our responsibilities. Some reservations are necessary, in our view.

As for the rest of the text, we support the spirit of the report, its orientations and its recommendations.

The Liberal Party of Canada supplementary report has five parts:

- 1) **Compliance with the commitments for the combat mission in southern Afghanistan until February 2009:** Interpretation, rotation strategy and the role of parliamentarians in the decision-making process.
- 2) **The importance of a balanced 3-D policy (Defence, Development and Diplomacy):** Imbalance and the “à la carte menu” syndrome, poppy crop eradication (opium), assessment of the decision-making process used by the Strategic Advisory Team - Afghanistan, or SAT-A.
- 3) **The military equipment procurement policy:** Interpretation, the matter of tanks.
- 4) **The issue of Afghan detainees and compliance with the Geneva Convention**
- 5) **The role of the media in the international mission in Afghanistan**

1) Compliance with the commitments for the combat mission in southern Afghanistan until February 2009

It is always a good idea to remember that the current Afghan mission was the outcome of the intervention by the international community. As a NATO ally, Canada plays a leadership role. We have been in Afghanistan since the beginning. We should be proud of what we have accomplished to date. We believe Canada has reason to be a full participant in this mission. It is normal that there should be some rotation because this is a NATO mission. We must respect our international commitments but we should be able to expect, without shame, that we would be replaced by another NATO member. And necessarily so. The Liberal Party of Canada believes that Canada must end its combat mission in southern Afghanistan by February 2009. We can always play a role in the Provincial Reconstruction Teams and in monitoring, but we believe that another NATO country must take over our current role. In any case, Canada will still be active in development programs and at the diplomatic level.

On April 17, 2007, an official opposition day, we tabled a motion that clearly reflects our viewpoint on the possible extension of the combat mission for Canadian troops in Afghanistan:

(1) whereas all Members of this House, whatever their disagreements may be about the mission in Afghanistan, support the courageous men and women of the Canadian Forces;

(2) whereas in May 2006, the government extended Canada's military commitment in Southern Afghanistan to February 2009;

(3) whereas it is incumbent upon Canada to provide adequate notice to the other members of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) of our intentions beyond that date;

(4) whereas by February 2009, Canada's military mission in Southern Afghanistan will represent one of the largest and longest military commitments in Canadian history; and

(5) whereas Canada's commitment to the reconstruction and security of Afghanistan is not limited to our combat operations in Southern Afghanistan;

this House call upon the government to confirm that Canada's existing military deployment in Afghanistan will continue until February 2009, at which time Canadian combat operations in Southern Afghanistan will conclude; and call upon the government to notify NATO of this decision immediately.

(1) attendu que tous les députés de la Chambre, peu importe les désaccords qu'ils peuvent avoir au sujet de la mission en Afghanistan, appuient les hommes et femmes qui servent avec courage dans les Forces canadiennes;

(2) attendu qu'en mai 2006 le gouvernement a prolongé l'engagement militaire du Canada dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en février 2009;

(3) attendu qu'il incombe au Canada d'aviser de façon adéquate les autres membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de nos intentions au-delà de cette date;

(4) attendu que, d'ici février 2009, la mission militaire canadienne dans le Sud de l'Afghanistan représentera un des engagements militaires les plus importants et les plus longs de l'histoire du Canada;

(5) attendu que l'engagement du Canada à l'égard de la reconstruction et de la sécurité de l'Afghanistan ne se limite pas à nos opérations de combat dans le Sud de l'Afghanistan;

la Chambre demande au gouvernement de confirmer que le déploiement militaire actuel du Canada en Afghanistan se poursuivra jusqu'en février 2009, date à laquelle les opérations canadiennes de combat dans le Sud de l'Afghanistan prendront fin; et demande au gouvernement d'aviser immédiatement l'OTAN de cette décision.

The motion emphasizes the importance of immediately informing NATO of our intentions and preparing ourselves accordingly. General Raymond Hénault, Chairman of the NATO Military Committee, pointed out that this is normally how things are done and that countries often work in rotation in this type of mission (comments made during a scrum after giving his evidence to the Standing Committee on National Defence on May 31, 2007).

It is wrong to claim that, in rotating out of Afghanistan in February 2009, we are in some way abandoning the country. We will be making other kinds of contributions. It is important to have an open and democratic debate on the issues and the consequences without laying blaming. It is also essential to inform the authorities as soon as possible to ensure that there are no last-minute transition problems. There must be clarity and transparency throughout the entire process. Like the Dutch, we believe it is necessary to hold a debate in Parliament now to make a final decision about extending our combat operations. Finally, we believe, like many others, that the lack of cohesion between the NATO countries (primarily with regard to the various roles played in the field) and the inequitable contributions made by the various allies are a source of concern. We must bring further pressure to bear on NATO in this regard.

2) The importance of a balanced 3-D policy (Defence, Development and Diplomacy)

Canada's primary goal in Kandahar is to win over the hearts and minds of Afghans. We must remember this when preparing our mission for the next two years.

It is not absolutely necessary for a military intervention aimed at re-establishing security to come before reconstruction and economic development in Kandahar province. Nor do we have to wait until the region is completely safe and peaceful before we take steps to promote development. It is true that reconstruction work cannot take place without the protection of the troops, but reconstruction will be impossible if we wait until the situation is totally under control before we begin. In fact, reconstruction is a step toward security: the inhabitants of this unstable region will be more likely to stop supporting the insurgents if they see a substantial improvement in their living conditions.

Our troops have reason to believe that, if the Afghan people are to feel secure, they must develop a trusting relationship with them. Therefore, more than ever before, there is a need to balance the economic, diplomatic and military aspects of our mission in Kandahar. At present, the Coalition's total expenditures on military operations in Afghanistan are 900% higher than the amount they are spending on development and reconstruction, and only 20% of the development

aid sent by Canada to Afghanistan is destined for Kandahar province. This imbalance must be corrected.

The local population must be able to associate our troops and our country with the reconstruction efforts. Afghans must be able to see new schools, new hospitals and new government buildings, not military tanks.

However, as we attempt to reconcile military assistance, humanitarian aid and diplomatic efforts in Kandahar, there is one error we should avoid: we must not encourage the local people to believe that the fight against the Taliban, the protection of villages, the construction of schools and road repairs are solely the responsibility of foreigners. As much responsibility as possible must be conferred on the police and elected Afghan officials. Canada should provide much more training and support to the members of the Afghan National Army (ANA) and the Afghan police. We must never forget that the main way of measuring whether international operations in Afghanistan are successful is to find out whether or not they are contributing to the establishment of a stable and operational government.

Our objective must be to improve security, quality of life and autonomy for the Afghan people. We disagree with a statement in the report which says that the current 3-D approach followed by the Canadian government is not exceptionally unbalanced: recommendation 10 provides a correction.

Poppy crops

Afghanistan will not be a stable, functional state as long as over half of its economy is dependent on the illegal drug trade. Canada should take the next two years of its mission to make significant progress on this front. The illegal revenue generated by the growing of poppies partly finances the Taliban, but also common criminals. To improve security for Afghans, an effective strategy needs to be found to combat this plague. The current policy by some of our allies of attempting to destroy the crops is ineffective. It raises opium prices and creates further incentives for growing poppies in other regions. Its main impact on security is negative, by generating hostility among the farmers against the Afghan authorities and against foreigners who are destroying their main source of income, which consequently forces them to go back and support the Taliban. We need to find better solutions.

We propose two strategies that NATO and the international community should seriously consider. First, a form of poppy control that would avoid harming the local farmers and destroying their crops, but would target only the processing laboratories and transportation networks, perhaps purchasing the product in some regions, and certainly encouraging different crops, through loans to

farmers, or creating a marketing infrastructure for their products at prices guaranteed by a public agency.

Second, over the long term, we propose that Canada helps fund the latest pilot project from the Senlis Council to use the poppy crop for medicinal purposes. This new proposal calls for the transformation of the poppy into morphine or codeine in the villages where the crops are grown to then be sold legally in the international market. Such a licensed cultivation would ensure that profits from medicine sales remain in the village and offer farmers a real and profitable alternative to the heroin trade.

Although we are aware that this matter is outside the scope of this report, we note that it is inescapable and intrinsic to the very success of the Afghan mission.

The assessment of the decision-making process used by the Strategic Advisory Team - Afghanistan, or SAT-A

We believe that the Department of Foreign Affairs should further examine the issue of governance. More study is needed on the role of the SAT-A, which reports directly to military command, to determine whether this team could work under Foreign Affairs. We applaud the team's initiative, but in order to have a balanced 3-D policy, governance and staff structure should not be under military command. However, the military could help out in certain sectors by partnering with CIDA and Foreign Affairs.

We need to reassess the team's decision-making process from a comprehensive Canadian perspective.

3) The military equipment procurement policy

The Standing Committee on National Defence is set to release a report on the military equipment procurement policy. We will make concrete recommendations to Canadians. We believe that the Canadian Forces must have the equipment needed to carry out their missions, as is currently the case in Afghanistan. However, we need to ensure that taxpayers get value for their dollar. It is imperative to strike a balance between the needs of the Forces, financial ability and economic benefits for Canada.

We must guarantee that a truly open, effective and competitive process based on verified and verifiable criteria is put in place to meet these needs. We do not share the report's more optimistic outlook on the current process or on certain purchases. It is worth noting that most purchases were made on the back of the Afghan mission. We now realize that they cannot be used for this purpose. We will have the opportunity to make our recommendations in the upcoming report on military procurement.

We agree with the emergency concept in procurement. However, it must be viewed as an exceptional measure and used as a last resort. We are keeping a close eye on this issue. In the meantime, we urge the government to cover the immediate needs of troops and the Canadian mission in general.

Nonetheless, we fully oppose the needless purchase of tanks as an offensive weapon. Many civil and military experts disagree about the practicality of the purchase, including our own Chief of Staff, and the tank's use. Furthermore, we need to question the soundness of our approach; since we are perceived as invaders when we send in tanks (the Soviet occupation is still fresh in Afghans' minds).

4) The issue of Afghan detainees and compliance with the Geneva Convention

The events of the past few months have shown us the extent to which compliance with international conventions, specifically the Geneva Convention, is just as important as the Afghan mission itself. It is clear that, were it not for the watchful eyes of various organizations, academics and journalists and the constant pressure of the opposition parties, Canadians would never have found out about this unacceptable situation. The never-ending duck-and-dodge tactics of the current government and the Minister of Defence have led only to trouble and confusion.

It is important to clarify and explain the nature of the second agreement on transferring detainees to Afghan authorities. It is especially appropriate to point out the facts surrounding the origin of this agreement. We support a framework agreement between NATO and the Afghan government. Failing such an agreement, we must ensure that a rigorous follow-up by Canadian authorities is also done after detainees are transferred by Canadian Forces so as to comply with the Geneva Convention to the letter. We also want to find out the truth about the allegations of torture in Afghan prisons. We cannot be satisfied with the promise of an inquiry and increased vigilance.

It is also important to ensure that the current agreements cover all operations in which our troops are involved, at every level. We are concerned about a legal void regarding the application of agreements in combined operations. We believe there are two types of processes that could override the application of Canada-Afghan agreements on the transfer of detainees. For example, in an operation conducted by the national Afghan army, Canadian troops could immediately—on the field—return detainees. This is a hand over, not a transfer.

We are concerned about the interpretation of the report's text on this matter. However, we are satisfied with Recommendation 18 on Afghan detainees, compliance with international agreements and the desire for a comprehensive agreement between NATO and the Afghan government.

5) The role of the media in the international mission in Afghanistan

We believe it is critical to have an open and transparent communication strategy to help Canadians better follow and understand developments in the Afghan mission. This strategy must be inclusive, systematic and above all factual so that it does not border on propaganda.

We do not believe it necessary to point the finger at the media for its reporting on the Afghan mission. The media reflects the environment it works in. We cannot dictate our message to the media. It is up to Canadian authorities, among others, to give them the tools they need to do the job. Let's not forget that these are professionals. The ball is in the government's court; everyone must assume their rightful responsibilities.

Dissenting Report from the Bloc Québécois on the Canadian Mission in Afghanistan

Report authors

Robert Bouchard
and
Claude Bachand

June 13, 2007

Table of contents

	Page
Preamble	2
The two recommendations from which the Bloc Québécois wishes to distance itself	3
First dissenting recommendation	3
Second dissenting recommendation	4
The three supplementary recommendations that should be in this report	5
First supplementary recommendation	5
Second supplementary recommendation	6
Third supplementary recommendation	7
Other comments on the text of the report	8-9

Dissenting Report

Preamble

After hearing many witnesses, the members of the Standing Committee on Defence worked for several months to present an impressive report on the Canadian mission in Afghanistan. While a real and laudable effort was made to produce a unanimous report, the Bloc Québécois cannot endorse two of the report's recommendations. We also believe three other recommendations should have been in the report, and we will present them briefly. Finally, we will take the opportunity to point out some inconsistencies in the report.

The two recommendations from which the Bloc Québécois wishes to distance itself

First dissenting recommendation:

The first recommendation we cannot support is the 8th recommendation in the report, which reads:

Recommendation 8

Recognizing its moral responsibility, the Federal Government should strongly encourage the Provincial and Territorial Governments to provide the resources needed to address the mental health support required by military families. (Page 128 of the report)

At present, the federal government is responsible for the mental health of Canadian Forces members, but the same is not true of the health of their families, for which Quebec and the provinces are responsible. Since combat operations in Afghanistan create psychological stress for the families of Forces members, the number of mental health problems is increasing in provincial hospitals located near military bases, greatly increasing the wait times for military families and others.

Since these new mental health cases are negative externalities created by the military activities of the federal government, it seems natural to us that the federal government would assume the costs of legitimate requests for mental health care from military families. A direct effect of this would be to make it possible to offer adequate services to military families and other families.

Dissenting recommendation proposed by the BQ

That the federal government fund, in whole, the care provided by Quebec and the provinces to members of military families suffering from mental health problems related to military operations.

Second dissenting recommendation:

The second recommendation we cannot support is the report's 9th recommendation, which reads:

Recommendation 9

The Government should accelerate its effort to procure medium-heavy lift helicopters to support combat operations of the Canadian Forces in Afghanistan and ensure that the helicopters acquired are effective in both domestic and international operations.
(Page 133 of the report)

We feel that parliamentarians need the overview of the government's broad intentions with respect to defence and the procurement of military equipment that a comprehensive plan provides. We do not feel that piecemeal purchases are very wise when we are talking about sums as great as those involved in this purchase.

As well, the question of the military equipment procurement policy should be dealt with in an upcoming study from the Standing Committee on Defence, for which a specific report should be tabled in the House next session.

Finally, the Canadian mission in Afghanistan would be over before Canada took possession of the lift helicopters; so, it is not possible to invoke the urgency of the situation, since these aircraft will not serve in that mission.

Dissenting recommendations proposed by the BQ

That the government modernize its defence policy and that it submit a defence capability plan that will define the major orientations with respect to the procurement of military equipment so that parliamentarians can assess military procurements in the context of a plan, not piecemeal announcements.

That all purchases of military equipment over \$100M be submitted for review to the Defence Committee.

The three supplementary recommendations that should be in this report

First supplementary recommendation

The Bloc Québécois notes a delay in the establishment of a competent and honest Afghan national police force. For the Bloc Québécois, the creation of an effective professional police force is an absolute necessity. The police must take the lead in combating insecurity in Afghanistan, with NATO providing support. That is the opposite of what is currently happening.

We are thus pleased that the government recently announced assistance for the creation of the Afghan Police Force.

Supplementary recommendation

Creation of the Afghan Police Force

Canada's current contribution to the creation of the Afghan National Police Force must be increased so that that force is able to carry out its role.

Second supplementary recommendation

We think that Canada should convene an international conference on Afghanistan. While it is true that an international conference was held in London little more than a year ago, the context is changing quickly and we feel that another conference would be appropriate.

The issue of the poppy crop should be discussed as a priority, since it is now clear that trying to systematically eradicate the poppy crop is not the solution. It is also clear that the drug trade is closely linked to the insurgency.

Canada could also take this opportunity to propose the creation of a UN High Representative in Afghanistan, as was done in Kosovo.

Supplementary recommendation

International conference:

Canada should convene an international conference on Afghanistan specifically on the urgency of rebalancing the mission. At that time, Canada would propose creating a UN High Representative in Afghanistan. This person would be responsible for coordinating the diplomatic, military and reconstruction efforts. He or she would work to facilitate relations among the foreign powers involved in Afghanistan, the neighbouring countries and all levels of Afghan government. The problem of the systematic eradication of the poppy crop, as currently administered, would also be raised in order to debate conceivable alternatives to this policy, which has already demonstrated its limitations.

Third supplementary recommendation

The fate reserved for prisoners is an issue of capital importance to the Bloc Québécois. That is why the Bloc Québécois likes the idea of prisons co-managed by NATO and the Afghan authorities. This solution would allow Canada to respect the major international conventions of which it is a signatory without infringing the sovereignty of the Afghan state, which would remain responsible for these centres.

Supplementary recommendation

Co-managed prisons

The Government of Canada should undertake discussions with NATO to assess the possibility of establishing co-managed prisons to meet the needs of all the prisoners, in accordance with the United Nations Universal Declaration of Human Rights, the Third Geneva Convention and other relevant instruments of international law.

Other comments on the text of the report

Virtually no changes were made to the main text on which the Committee worked for several months, and the urgency with which we adopted it before the summer requires us to note some passages with which we disagree.

A) Since Canada supports the Afghan government and that government's "pace" is rather slow, it is natural that reconstruction is not going faster.

Canadians do not do the work for Afghans, they help Afghans build the capacity to do the work themselves, giving development and reconstruction an 'Afghan face.' A corollary is that improvements come only as fast as the emerging capacity will allow — an 'Afghan pace,' so there is no advantage in simplistically throwing Canadian money, people or equipment at problems faster than they can be absorbed and used effectively.

Pages 10-11

Political position

Recommendation 10 underlines the importance of rebalancing the reconstruction and diplomacy aspects of the mission in Afghanistan. It is thus inconsistent for this report not to stress the evidence that talked about doing so.

B) Opposition to this war is attributable to poor communication efforts by the government and media.

[T]he Canadian government and media have been less than wholly effective in providing ordinary Canadians and Parliamentarians with adequate information. Page 12

Political position

While it is fair to say that the government has not done an adequate job of communicating with Canadians and Quebecers, it is unfair to accuse the media of not doing their job. On the contrary, we should be praising the work of reporters without whom we would have been kept in total ignorance by the Conservative government.

C) The mission should not be rebalanced at the expense of security.

Nearly everyone we met (...) agreed that more development was needed, but they pointed out that security trumps development and until an adequate degree of security existed, development aid could not flow to the degree desired. Page 12

Political position

It is true that the mission must not be rebalanced at the expense of security, but the only way to vanquish insecurity is to convince the Afghans that peace is the best solution, and only reconstruction will allow us to demonstrate that.

D) Opponents of the mission have simplistic arguments.

[C]ritiques of imbalance have usually been based on simplistic assumptions (...) Page 12

Political position

This counter-attack often used by the Conservatives shows they are afraid of being criticized by their opponents for their poorly planned decisions in Afghanistan. They should instead use this report to thank everyone who has taken an interest in this conflict, because the time they take to learn about the in and outs shows that they sincerely want the mission in Afghanistan to end well.

E) The Committee hails the improvement in the military equipment procurement process.

[T]he national defence procurement process has been dramatically successful in delivering new, important operational equipment quickly.
Page 14

Political position

The acceleration of the military equipment procurement process is based on the government's improvisation and its disdain for elementary rules of commerce. Not only is there no military equipment procurement plan, but the Conservatives are crowing about buying military equipment worth billions of dollars without a competitive process. The government is paying a premium to thank its friends with taxpayers' money, but when the time comes to tell the industry that it must respect our industrial base in aeronautics, the Conservatives rediscover the market laws they are constantly breaking.

Dissenting opinion of the New Democratic Party

To the Standing Committee on National Defence

Respectfully submitted by:

Dawn Black, MP

INTRODUCTION

Given the complexity, the severity and the stakes of the armed conflict in Afghanistan, the New Democratic Party does not see counter-insurgency warfare as the solution to Afghanistan's problems. We believe that the strategy being pursued by NATO and allied forces in Southern Afghanistan is endangering our forces, endangering the Afghan people, and damaging Canada's credibility.

The New Democratic Party asks for a withdrawal of Canadian Forces from the counter-insurgency mission in Afghanistan.

Consistent with the mandate of the Committee's Study the following points are addressed below:

BACKGROUND

In the aftermath of the 9/11 terrorist attacks on the United States, the US and allies under Operation Enduring Freedom (OEF) supported an anti-Taliban coalition of armed groups (the Northern Alliance) to overthrow the Taliban. The legal justification for the invasion was a series of UN Security Council Resolutions in the days and weeks following the 9/11 attacks. The resolutions refer to sections of the UN Charter pertaining to self-defence and the preservation of international peace and security.

Following the collapse of the Taliban Government, the United Nations oversaw the political transition and the establishment of an interim government in Afghanistan, and facilitated talks between key Afghan actors and key donor states in Bonn, Germany. The resulting Bonn Agreement established an International Security Assistance Force (ISAF) to help the new government provide security, and to train police and the Afghan National Army.

From 2001-2003, ISAF was concentrated in Kabul, the capital, and managed by lead nations. In 2003, the management of ISAF was taken over by NATO, but countries outside the Alliance continue to play roles in the NATO mission. The mission is authorized by the United Nations annually (through a Security Council Resolution passed every fall). When Prime Minister Stephen Harper presented a motion before the house to extend the mission to 2009, he was asking

Parliament to extend the mission regardless of who authorized it, regardless of the partners.

In spite of the establishment of ISAF under UN mandate, the US has maintained its anti-terrorism coalition forces of approximately 8000 soldiers, which have no official UN mandate, nor any public agreement with the Afghan government, to this day. The Americans have focused on the ongoing search for al-Qaeda and fighting Taliban in the East and South of the country. Recently, reconstruction activities have also been part of US military strategy.

CANADA'S ROLE

Canada's involvement in the mission dates back to 2001, when the Liberal Government joined Operation Enduring Freedom (OEF) to remove the Taliban. Canada continued to fight in OEF, particularly with the rotation of the PPCLI into Kandahar in 2002, during which four Canadians were killed in a "friendly fire" incident involving a US warplane, and by providing air transport and navy support.

In August 2003, Canada became heavily involved in the UN-mandated International Security Assistance Force (ISAF) in Kabul. Six thousand soldiers in total served over a five rotation period, and they handed over their camp to Afghan forces in November 2005.

Shortly before this hand-off, in August 2005, the Liberal government took on a role in counter-insurgency and counter-terrorism in the South of Afghanistan with OEF. The mission in the South has now been transferred to NATO control, but approximately 8,000 US troops remain active in counter-terrorism and US Special Forces are still conducting operations in Afghanistan outside of NATO or ISAF¹. Throughout the mission, Canada has consistently been in the top 10 of troop contributing countries, and often in the top five.

CIDA's current development strategy in Afghanistan is targeted at supporting the Karzai government. The major programs include security sector reform, governance training, and counter-narcotics operations. Building on earlier allocations of \$100 million per year, a 2006 decision extended that allocation for ten years to total \$1 billion in aid to Afghanistan. This makes Afghanistan by far Canada's largest aid recipient in history.

1 The number of US troops outside ISAF, and the name of the US mission, change very often. 8000 troops is the estimate as of February 27, 2007. These figures were given to us by US Central Command

THE SECURITY ENVIRONMENT

Canadian Forces are currently deployed in a complex and increasingly unstable security environment. The year 2006 was characterized by increased violence, a growing insurgency, and a correspondingly dire humanitarian and human rights situation. Afghanistan is more violent now than it was in the post-invasion period. As we heard from Norine McDonald from the Senlis Council in her testimony, "Kandahar is now a complete war zone. The Taliban are not only winning militarily but, more importantly, they have begun to win the battle for the hearts and minds of the local Afghan people."²

The United Nations reports that in 2006, there has been a "marked increase in insurgent forces", with more than twice as many violent incidents in January 2007 than in January 2006. According to US military estimates, there were 139 suicide attacks in 2006, up from 27 in 2005. The International Crisis Group reports that 3700 people were killed in the conflict in the first nine months of 2006 – already a four-fold increase over the year before. Human Rights Watch estimates that more than 1,000 of those killed in 2006 were civilians. Attacks on Afghan teachers and schools, especially girls' schools, doubled from their already high levels in 2005³. High profile assassinations are on the rise, making it hard for the Government to do its job and recruit people, particularly women.

Much of this rise in violence can be attributed to the two "tap-roots" of the growing insurgency: 1. the growing number of Afghans who are joining or otherwise supporting the forces of the Taliban, Gulbuddin Hekmatyar and other armed groups, and 2. the safe haven for these groups in neighbouring Pakistan.

1. Afghans joining insurgency

Civilian deaths – from insurgent, US and NATO attacks alike – are fuelling discontent among Afghans and increasing support for insurgents. US aircraft dropped more bombs in the first six months of 2006 than in the first three years of its campaign against the Taliban, according to figures released by the Pentagon⁴. Coalition air strikes have continued despite the high civilian death toll and the clear strategic disadvantage that they represent. According to the Christian Science Monitor, "the devastating air offences are undermining support

2 NDDN Evidence 2006-10-25

3 Human Rights Watch "The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan" April 2007 Volume 19, No. 6(C)

4 Christian Science Monitor, December 18, 2006 "Air War costs NATO Afghan supporters"

for the Afghan government...and are turning public opinion in the four southern provinces of Afghanistan against NATO forces..."⁵ President Karzai has called repeatedly on NATO, US and Taliban forces to stop killing Afghan civilians.⁶

As General Andrew Leslie, now Chief of the Land Staff, said in the summer of 2005 "Every time you kill an angry young man overseas, you're creating 15 more who will come after you."⁷

The benefits of reconstruction and development have not reached large portions of the Afghan population. Six years into a major international engagement in Afghanistan — in which \$12 billion has been spent on aid — Afghanistan remains one of the world's poorest countries. Under these circumstances, the salaries offered by Taliban forces are drawing many young Afghan males into the insurgency.

Monopolization of power in the new Afghan government, and marginalization of those outside the dominant social and political groups, has further intensified popular alienation and support for the insurgency. Ernie Regehr, one of Canada's leading experts on armed conflict, suggests that the growing strength of the insurgency is partly explained by the "broad Pashtun community that is sufficiently disaffected with Kabul to be susceptible to the Taliban's offers of attractive pay envelopes".⁸

The aggressive poppy eradication strategies of the American and the British soldiers are further fuelling the alienation felt by Afghans. As Norine McDonald from the Senlis Council reported to the Committee, the people of Kandahar are almost entirely dependent on poppy crops for their livelihoods. Yet the US continues to push crop eradication, without adequate or appropriate alternative livelihood programs. The impoverished farmers left behind are ripe for recruitment by insurgents. Ms. McDonald was unequivocal in front of the Committee: "Eradication is generating support for the Taliban. The U.S.-led forced eradication of poppy fields that took place in Kandahar meant that many farmers lost their livelihood and they are now struggling to feed their families."⁹

2. Safe Haven in Pakistan

The safe haven in Pakistan has further emboldened Taliban and other armed leaders. Pakistan views the Karzai government as pro-India and therefore a threat to their security. They have been supporting and/or tolerating the regrouping of Taliban in Northern Pakistan. While there is some difference of

5 Ibid.

6 "Bombings in Afghanistan are no solution to the Taliban. You do not destroy terrorism by bombing villages. You do not destroy terrorism by launching military operations in areas where only the symptoms have emerged." — Afghan President Hamid Karzai, speaking at the U.S. Council on Foreign Relations, CBC Newsworld, 21 September 2006

7 Patrick Evans *The Toronto Star*, August 8, 2005

8 Disarming Conflict, IGLOO expert Blog, January 14, 2007

9 Evidence NDDN 2006-10-25

opinion over the extent to which Pakistan's aid to the Taliban is ordered by the highest levels of Musharaf's government, there is consensus among senior Western military and intelligence that the leadership in Pakistan could "disrupt the senior levels of Taliban command and control" but have chosen not to¹⁰. According to Barnett Rubin, "failing to address Pakistan's support of the Taliban amounts to an acceptance of NATO's failure".

Combined, these forces have heightened the conflict in Southern Afghanistan over the past year, diminishing the prospects of peace and stability in Afghanistan, and making the situation more dangerous for Canadian soldiers.

DURATION

Despite the absence of government sponsored parliamentary debate on the duration of the mission past 2009, the Conservatives have alluded to a longer-term commitment past February 2009. Access to Information documents show that the Department of National Defence has plans for rotations of soldiers until at least 2011.

As outlined above, the key issues fuelling the insurgency are linked to the safe haven in Pakistan and the growing number of Afghans joining the insurgency. None of these issues – from the civilian deaths, to popular alienation, to poverty, poppy eradication and Pakistan's safe haven - will be resolved militarily.

While the primary victims of insecurity in Afghanistan are Afghans themselves, and this insecurity is undermining the rebuilding of Afghan society, it is our conviction that the current military-focused counter-insurgency strategy will not solve Afghanistan's security problems.

Afghans need a resolution to the war and sustained support to peacefully rebuild their society, not more warriors. Rather than fighting the growing insurgency with weapons, Canada should work for practical solutions to end the violence.

THE STATE OF PERSONNEL AND MATERIEL

The current mission is taking a tremendous toll on the men and women of the Canadian Forces. The Kandahar mission has been difficult for members of the Forces and their families.

The high tempo of foreign operations during the 1990s along with stagnating pay levels had a deleterious effect on the quality of life of members of the Forces and their families. The Kandahar mission and its extension have increased demands on the CF. The Committee has noted the problems members of the Forces and their families have had in seeking counselling and Post Traumatic Stress related treatment.

10 Barnett Rubin, Foreign Affairs, January 2007

Forces' members must now serve up to nine month rotations, and multiple tours in Afghanistan. The Government has also discussed "re-rolling" members of the Air Force and Navy to meet the needs of the mission.

On the ground in Afghanistan, members of the Forces have had to deal with two problems: 1) Old equipment such as utility trucks that are proving difficult to maintain in the harsh conditions and 2) An escalation of fighting, which has had a negative impact on the psychological health of the Forces.

On February 22, 2007 Lieutenant Gen Andrew Leslie, Chief of the Land Staff testified before the Standing Committee on National Defence that "it is projected that by the middle of the summer, the inside temperature for tank crews could be in excess of 60 degrees Celsius."

Because of this the Government has started down a path of "mission creep" with respect to acquisition and our role in Afghanistan. This creep threatens to change the doctrine and disposition of the Canadian Forces quickly and irrevocably.

In March 2007 the Government announced it would lease 10 Leopard 2 A6 tanks from Germany for use in Afghanistan as well as purchase 100 Leopard 2 tanks from the Netherlands at a cost of \$1.3 Billion¹¹. This was a significant purchase by the Government, and was accompanied by a signal from the Minister of National Defence that Canada would be involved in heavy combat operations for the next ten to fifteen years.

This was an enormous announcement, with a huge effect on the future of the Canadian Forces. It prompted me to request an emergency debate with the Speaker of the House on April 16, 2007. As was said in the House:

I believe that the announcement made by the Minister of National Defence that Canada should expect to be involved in heavy combat with armour for the next 10 to 15 years in different parts of the world is actually momentous, historically significant and without precedent. The Minister was talking about an undertaking three times longer than the great war or than World War II.

The Afghan mission has launched Canada into a massive change in the role of our military without a White Paper, a policy review or even a publicly available capabilities plan. In the past, when great changes were made to defence policy, such as the build-up in World War II, the peace dividends of the post war period, the re-arming for Korea and the end of the Cold War, the government directed

11 The initial announcement was of a purchase price of \$650 Million, but during Estimates of the Committee of the Whole, the Minister acknowledged the total costs including service support was twice that. *Hansard Debates* Thursday, May 17, 2007 p. 9701

policy and doctrine changes within the Forces. This Government has not undertaken a major policy review of defence. What changes are being contemplated seem to be under the Rumsfeld-like language of “transformation” and have been confined to the military, and not the civilian side.

The lessons learned by the United States in Iraq have not been heeded in Canada. A continuous push for more armour and more firepower as part of a counter-insurgency campaign will inevitably lead to more sophisticated weapons such as Improvised Explosive Devices by insurgent forces. We are already seeing evidence of this Afghanistan.¹²

Without a review and plan, it will be members of the Forces who bear the brunt of change.

RECONSTRUCTION EFFORTS

After 5 years of a major international engagement, Afghanistan is still one of the world’s poorest countries.

- It ranks 173rd out of 178 countries on the UN Human Development Index;
- One in four Afghan children do not live to the age of five;
- 70% of the Afghan population is malnourished;
- Maternal mortality of 1900 per 100,000 births.¹³

In the January edition of the journal *Foreign Affairs* Afghan expert Dr. Barnett Rubin catalogued the failures of Western countries in Afghanistan. There is *less* electricity in Kabul now than there was five years ago, the need for such basics as clean water, health centres and sanitation remains acute, crime and corruption is rampant, and the local economy (despite the infusion of billions of dollars in Western military and aid money) has flatlined.

Despite the dire situation of most Afghans, there have been development successes, some of which have been supported by Canadian aid. The National Solidarity Program, in particular, has brought much-needed assistance to many Afghan communities. Other projects focused on women’s rights, livelihoods and governance have also yielded results.

Generally, the reconstruction and development efforts that are led by Afghans and clearly separated from the counter-insurgency have been the most successful. The projects that have been overtaken by military strategy, or instrumentalized by NATO forces, have failed and/or put Afghan civilians and Canadian troops at risk.

12 New York Times 2007-06-12, Page 8 “Afghan Forces Found Bomb Like Type Used in Iraq” Abdul Waheed Wafa

13 “The world health report 2005 - make every mother and child count” World Health Organization

Throughout this war, development advocates have argued that reconstruction by, or in close co-ordination with, coalition forces will put the beneficiaries and the deliverers of aid at risk. When assistance strengthens the military objectives of one side in the war, it becomes a weapon, and those who use it become targets.

Marc Andre Boivin of the Montreal research group, *Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix*, made this point in his testimony before the Committee.

NGOs were present in Afghanistan long before any foreign military personnel were there, and the NGOs' concern at seeing their efforts so politicized is a serious one, because if they're seen as biased to one party or to the other, the Taliban or whichever insurgent will say, well, the grain you're providing is for the international effort, so we'll shoot you up. And that's it. You will not be able to provide any aid at all.¹⁴

In his comments before the Committee, Gerry Barr of the Canadian Council for International Co-operation re-enforced this message. He drew the Committee's attention to a statement, signed by 34 non-governmental organizations in Afghanistan. "Their message was unambiguous" he said, "The deliberate confusion of military and humanitarian actors in Afghanistan is seriously hampering the ability of NGOs to deliver aid to all communities in need"¹⁵.

One cannot expect to systematically link the reconstruction of the country to the military offensive against Al-Qaeda and the Taliban without making targets of those who benefit from and deliver the assistance.

Development must be a priority, not a tool to soften the counter-insurgency blow. Genuine development programming is essential to the future security of Afghanistan. The effectiveness of development programming will be compromised if it is perceived as a public relations exercise to win the support of Afghans.

MEASURING EFFECTIVENESS

The criteria for assessing effectiveness of the mission have not been spelled out by Liberal or Conservative governments. Clearly the number of insurgents killed or the number of foreign soldiers deployed are not indicators of success.

In the view of the New Democratic Party, the military mission should be judged by its capacity to protect Afghans and decrease violence against them. Support for the establishment of a viable, law-abiding and civilian-controlled Afghan National Army should also be a central component of the mission's effectiveness.

14 NDDN Evidence 2006-06-13

15 NDDN Evidence 2006-06-08

The diplomatic mission should be judged by its capacity to support, facilitate and catalyze efforts towards the peaceful resolution of the conflict in Afghanistan. Specifically, the diplomatic mission should be measured by progress in building international momentum for comprehensive peace negotiations at three levels: within Afghanistan, with international players, and in the regional context. Such international momentum might take the form of a UN Security Council resolution, the appointment of a UN special envoy, and/or the establishment of a safe space for negotiations to occur.

The development mission should be judged by its capacity to support the development of a vibrant Afghan civil society and deliver meaningful results to Afghans. The Afghan Compact has many good benchmarks in this regard, addressing governance, social, economic and security goals.

While these three missions are clearly related, the NDP acknowledges their distinct roles in Afghanistan, and sees the effectiveness of each mission as distinct but related.

CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS

The enormous burden of operations in Afghanistan has limited the Canadian Forces ability to act both at home and abroad.

When the Minister of National Defence assumed his responsibilities in February 2006, he was told, in writing, that the Canadian Forces had the capacity to deploy a second land task force of 1,200 personnel. Since that time the Minister has denied being told this, and has claimed no such capacity for a second task force exists. Irrespective of the Minister's comments, it seems plausible that the capacity of the CF to deploy another large contingent has been reduced by the extension of the mission in Afghanistan.

The Minister was also briefed on the obligations the 2010 Vancouver Olympics would place on the CF. He was told that the requirements would be large and that it would place significant obstacles in the way of any foreign deployment at that time. The Government needs to explain to Parliament and to the people of British Columbia how it would maintain a battle group in Kandahar beyond February 2009, while simultaneously providing security for the Olympics.

DETAINEES

Time and again, it has become clear that the Government of Canada simply doesn't get it when it comes to handling detainees: Canada must not turn detainees over to authorities who have a self-admitted record of torture. DND and Foreign Affairs officials refused to believe that Canada has a responsibility to ensure the fair and proper treatment of detainees once they leave our custody. This is an appalling failure on the part of the Government.

When the first agreement signed by the Liberal government with respect to detainees was finally revealed it was clear that it was a flawed document. The original arrangement had no right of access for Canadian or UN officials to Afghan prisons and no veto over the onward transfer of detainees to third countries. The Minister of National Defence was asked for over a year to amend and strengthen this agreement, but he steadfastly refused.

The Minister insisted that the agreement was adequate, since International Committee of the Red Cross workers were monitoring the detainees and would report violations to the Canadian Government.

Subsequently the Minister of National Defence had to admit that he had mislead the House of Commons regarding the role of the Red Cross in monitoring detainees. He confirmed that the ICRC does not inform Canada of mistreatment at the hands of the Afghans.

Canada has a legal and moral obligation to ensure that our actions do not lead to abuse or torture. It is a mark on our country that we did not learn this lesson after the public inquiry into Maher Arar's deportation and torture.

Following the detainee abuse scandal of late April, precipitated by reporting in the *Globe and Mail* by Graeme Smith and Paul Koring, the front benches of the government were paralyzed: inconsistent stories, contradiction and cover-up become the order of the day. The Minister of National Defence quickly lost the support of the House and the support of the Canadian people.

Other NATO countries had sought assurances from the Government of Afghanistan, and ensured a right of access to individuals transferred. Since the detainee transfer arrangement was signed by General Hillier under the Liberal watch on December 18, 2005, the government had steadfastly refused to revisit the issue. Faced with the largest scandal the minority Government had ever dealt with, and a lawsuit from Amnesty International and the BC Civil Liberties Association, the Government was shamed into action just hours before appearing in Federal Court.

While the new agreement gives us hope, we have not received strong assurances from the Government on how it is actually being implemented on the ground. Until those assurances are enshrined, no more transfers must occur.

The Government has weakened Canada's long-standing position against the use of torture with a "no questions asked" policy of handing detainees over to the Afghan security forces. It is known that NATO is looking to create an Alliance-wide policy on the handling of detainees, and the Government should examine the possibility of jointly building a detention facility with NATO and the Afghan government.

Canada has been at the forefront on human rights. Now the world asks: “what happened to Canada on human rights?”.

AFGHAN WOMEN'S RIGHTS

Afghan women are not being adequately protected or supported by the international military presence in their country. Women's rights have not been made a central priority by either the new Afghan government, or the broader international community in Afghanistan.

There is little evidence of sustained progress in critical areas over the past five years in the situation of Afghan women. In spite of changes to the laws regarding women's rights, women remain subject to arbitrary imprisonment, rape, torture, forced marriages and honour killings.

In spite of frequent references to the severe oppression of women's rights as justification for the ISAF strategies in the South, Afghan women are not being protected by the international military presence. In the effort to fight the Taliban, ISAF and American forces have made alliances with local police and warlords, who have been implicated in human rights abuses against women. These figures are part of the machinery that continues to persecute women in their every day lives, arresting and imprisoning them for what are now, under new Afghan laws, legal actions.

The lack of real commitment to Afghan women's rights by this Government was made clear on the Prime Minister's May 2007 visit to Afghanistan. During his visit, one of the most outspoken promoters of human rights in Afghanistan and one of the youngest female Parliamentarians, Malalai Joya, was expelled from the Afghan Parliament for denouncing corruption. The Government of Canada has lodged no protest with the Afghan government, and our Prime Minister made no statement on the issue.

As Ariane Brunet, of the human rights organization, Rights and Democracy, commented before the Committee, “We are talking about women's rights and it is not by concentrating on terrorism that the security problems of women can be solved in the towns, villages and schools.”¹⁶

CONCLUSION

In this context, the New Democratic Party believes that the safe and determined withdrawal of our troops from the counter-insurgency mission, in consultation with our allies, is now required.

The Conservative position is clear: they have an open ended commitment to whatever is requested by NATO or the United States regardless of the cost to members of the Forces and their families. The Liberals and Bloc have publicly stated that they are open to continued Canadian deployments after 2009. While they criticize the way the mission is being administered, that criticism is undermined by the fact that they too would commit the Canadian Forces to this counter-insurgency mission regardless of the financial and human costs.

Many other NATO countries, mostly notably most of the European partners, have taken exception to the counter-insurgency mission and have shown no intention of participating.

Canada has wandered into an international conflict in the middle of Central Asia, with little control over the direction of the mission, or with much influence on its strategy. The outcome of this conflict will almost certainly be determined in Washington, Kabul, Islamabad, Tehran and points in between.

In the meantime we should not ask the Canadian Forces to be sacrificed for a mission with no clear opportunities for success or completion.

Le Canada s'est hasardé dans un conflit international au cœur de l'Asie centrale, alors qu'il a peu d'influence sur l'orientation de la mission ou sa stratégie. L'issue de ce conflit sera presque certainement déterminée à Washington, Kaboul, Islamabad, et Téhéran et en des endroits situés entre ces points.

En attendant, nous ne devons pas sacrifier les Forces canadiennes dans une mission dont les chances de succès et d'achèvement sont si aléatoires.

La situation des femmes afghanes semble s'être peu améliorée depuis cinq ans. Certes, les lois ont été modifiées au sujet des droits des femmes, mais celles-ci contiennent d'être victimes d'emprisonnement arbitraire, de viol, de torture, de mariages forcés et de meurtres d'honneur.

Quoiqu'on invoque souvent la féroce oppression des femmes pour justifier les stratégies de la FIAS dans le Sud, les femmes afghanes ne sont pas pour autant protégées par la présence de forces internationales. En effet, pour lutter contre les talibans, la FIAS et les forces américaines ont conclu des alliances avec des policiers et chefs de guerre locaux, lesquels sont mis en cause dans des cas de violations des droits des femmes. Ces « personnalités » appartiennent à un appareil qui continue de persécuter les femmes dans leur vie quotidienne, de les arrêter et de les jeter en prison pour des actes qui sont pourtant maintenant parfaitement légaux en vertu des nouvelles lois afghanes.

L'absence de réelle détermination du gouvernement à protéger les droits des femmes afghanes a clairement transparu lors de la visite du premier ministre en Afghanistan en mai 2007. Durant cette visite, Malalai Joya, l'une des plus jeunes femmes parlementaires et l'une des personnes qui défendent avec le plus d'ardeur les droits de la personne en Afghanistan a été expulsée du Parlement afghan pour avoir dénoncé la corruption. Le gouvernement du Canada n'a pas protesté auprès du gouvernement afghan, et notre premier ministre n'a fait aucune déclaration à ce sujet.

Comme Ariane Brunet, de l'organisation Droits et démocratie, l'a dit au Comité : « Si on parle des droits des femmes, ce n'est pas parce qu'on se concentre sur la question des terroristes qu'on règle la question de la sécurité des femmes dans les villes, dans les villages, dans les écoles¹⁶. »

CONCLUSION

Dans ce contexte, le Nouveau Parti démocratique estime qu'il faut maintenant préparer, en consultation avec nos alliés, le retrait sûr et déterminé de nos soldats de la mission contre-insurrectionnelle.

La position des conservateurs est claire : ils sont prêts à faire tout ce que leur demanderont l'OTAN ou les États-Unis, peu importe le prix à payer pour les membres des Forces ou leur famille. Pour leur part, les libéraux et le Bloc ont dit publiquement qu'ils n'étaient pas contre l'éventualité du maintien de la mission canadienne après 2009. S'ils critiquent la manière dont la mission est administrée, eux aussi seraient prêts à engager les Forces canadiennes dans cette mission contre-insurrectionnelle, peu importe son coût humain et financier.

De nombreux autres pays de l'OTAN, notamment la plupart de nos partenaires européens, sont contre la mission et n'ont manifestement aucune intention d'y participer.

Le Canada a l'obligation juridique et morale de voir à ce que ses actions n'exposent personne à de mauvais traitements ou à la torture. Il est déplorable pour la réputation de notre pays que nous n'ayons pas appris cette leçon après l'enquête publique sur la déportation et la torture de Maher Arar.

Après le scandale de la fin avril au sujet des mauvais traitements dont sont victimes les détenus, scandale précipité par les articles de Graeme Smith et Paul Koring dans le *Globe and Mail*, les banquetter ministérielles ont été paralysées : incohérences, contradictions et tentatives de dissimulation se sont succédé. Le ministre de la Défense nationale a vite perdu l'appui de la Chambre et celui de la population canadienne.

Les autres pays de l'OTAN ont demandé au gouvernement de l'Afghanistan des assurances quant au sort des détenus et ont même obtenu un droit de visite des détenus transférés aux autorités afghanes. Après que l'entente sur le transfert des détenus a été signée par le général Hillier sous le gouvernement libéral le 18 décembre 2005, le gouvernement a longtemps refusé de revenir sur cette question. Cependant, devant l'éventualité du plus grand scandale auquel le gouvernement minoritaire ait fait face et après les poursuites judiciaires intentées par Amnesty internationale et la BC Civil Liberties Association, le gouvernement a finalement été forcé d'agir, quelques heures à peine avant sa comparution prévue en Cour fédérale.

Si la nouvelle entente nous donne un certain espoir, il reste que le gouvernement ne nous a pas encore donné d'assurances quant à la manière dont elle est appliquée. Il ne doit donc plus y avoir de transfert de détenus tant qu'on n'aura pas eu ces assurances.

En remettant, les yeux fermés, les détenus aux forces de sécurité afghanes, le gouvernement a porté atteinte à la position de longue date du Canada contre la torture. L'on sait que l'OTAN cherche à instituer une politique commune, à l'échelle de l'Alliance, sur le traitement des détenus, et le gouvernement devrait envisager la possibilité de construire un établissement de détention conjointement avec l'OTAN et le gouvernement de l'Afghanistan.

Le Canada a toujours été à l'avant-garde en matière de droits de la personne. Maintenant, le monde se demande où nous en sommes dans ce dossier.

LES DROITS DES FEMMES AFGHANES

Les femmes afghanes ne sont pas suffisamment protégées ou soutenues par la présence de forces militaires internationales dans leur pays. Ni le nouveau gouvernement afghan, ni la communauté internationale présente en Afghanistan, n'ont fait des droits des femmes une priorité.

Lorsque le ministre de la Défense nationale est entré en fonction en février 2006, on lui a fait savoir, par écrit, que les Forces canadiennes étaient en mesure de déployer une seconde force opérationnelle terrestre de 1 200 personnes. Le Ministre nie avoir reçu des informations en ce sens et prétend que cette capacité de déployer une seconde force opérationnelle n'existe pas. Quoi qu'en dise le Ministre, il semble plausible que la prolongation de la mission en Afghanistan a réduit la capacité des Forces canadiennes de déployer un autre contingent important.

Le Ministre a aussi été mis au courant des obligations des Forces canadiennes relativement aux Jeux olympiques de 2010 de Vancouver. On lui a dit que les besoins seraient grands et qu'il serait en conséquence difficile d'assurer en même temps le déploiement de soldats à l'étranger. Le gouvernement doit expliquer au Parlement et à la population de la Colombie-Britannique comment il compte maintenir un groupement tactique à Kandahar après février 2009, tout en assurant la sécurité des Jeux olympiques.

DÉTENUS

Force est de constater que le gouvernement du Canada ne sait vraiment pas s'y prendre au sujet des détenus : le Canada ne doit pas remettre des détenus à des autorités qui admettent elles-mêmes qu'elles ont déjà eu recours à la torture. Les fonctionnaires du MDN et des Affaires étrangères refusent d'accepter que le Canada a la responsabilité de voir à ce que les détenus qui passent entre ses mains soient bien traités une fois qu'ils sont remis aux autorités locales. C'est là un lamentable fiasco de la part du gouvernement.

Quand la première entente signée par le gouvernement libéral au sujet des détenus a finalement été rendue publique, on a pu constater que le document laissait considérablement à désirer. L'entente initiale ne prévoyait aucun droit de visite de représentants du Canada ou de l'ONU dans les prisons afghanes et aucun de droit de veto sur le transfert des détenus vers des pays tiers. Pendant plus d'un an, on a demandé au ministre de la Défense nationale de modifier et de renforcer cette entente, demande à laquelle il s'est résolument opposé.

Le Ministre affirmait que l'entente était suffisante puisque les travailleurs du Comité international de la Croix-Rouge contrôlaient la situation des détenus et signaleraient toute violation au gouvernement du Canada.

Le Ministre a dû admettre par la suite qu'il avait induit la Chambre en erreur quant au rôle de la Croix-Rouge dans le contrôle des détenus. Il a confirmé que le CICR ne tenait pas le Canada au courant des cas de mauvais traitement des détenus de la part des Afghans.

Le développement doit être une priorité et non un outil pour adoucir les effets des opérations anti-insurrectionnelles. Des programmes de vrai développement sont essentiels pour la sécurité future de l'Afghanistan. Ces programmes ne sauraient être efficaces s'ils sont perçus comme un exercice de relations publiques visant à obtenir l'appui des Afghans.

EVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISSION

Pas un gouvernement, libéral ou conservateur, n'a encore précisé les critères d'évaluation de l'efficacité de la mission. Or, le succès de la mission ne se mesure pas au nombre des insurgés tués ou des soldats étrangers déployés en Afghanistan.

Le Nouveau Parti démocratique estime que la mission militaire doit être jugée en fonction de sa capacité de protéger les Afghans et de réduire les actes de violence dont ils sont victimes. Il importe aussi de prendre en considération l'apport essentiel de la mission à la constitution d'une armée nationale afghane viable, respectueuse des lois et sous contrôle civil.

La mission diplomatique doit être jugée en fonction de sa capacité de soutenir, faciliter et catalyser les efforts déployés en vue d'une résolution pacifique du conflit en Afghanistan. Plus spécifiquement, il importe de mesurer l'apport de la mission à un mouvement international pour la tenue de négociations de paix globales à trois niveaux : en Afghanistan, avec les intervenants internationaux et dans le contexte régional. Ce mouvement peut se concrétiser par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, par la nomination d'un envoyé spécial des Nations Unies ou par la création d'un espace sûr où les négociations puissent se dérouler.

La mission de développement doit être jugée en fonction de sa capacité de soutenir l'émergence d'une société civile afghane dynamique et de procurer aux Afghans des résultats concrets. Le Pacte pour l'Afghanistan contient de nombreux repères utiles à cet égard, notamment au niveau des objectifs en matière de gouvernance, de développement socio-économique et de sécurité. Si les trois missions sont inextricablement liées, le NPD estime qu'elles ont néanmoins chacune un rôle distinct et que leur efficacité doit donc être mesurée séparément.

LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA

L'énorme fardeau que les opérations en Afghanistan font peser sur les Forces canadiennes limite les autres possibilités d'intervention de celles-ci au Canada et à l'étranger.

Malgré la situation difficile de la plupart des Afghans, il y a eu des succès en matière de développement, dont certains grâce à l'aide canadienne. Plus particulièrement, le Programme de solidarité nationale a permis d'aider bien des collectivités afghanes qui en avaient bien besoin. D'autres projets axés sur les droits des femmes, les moyens de subsistance et la gouvernance ont aussi produit des résultats encourageants.

En général, les efforts de reconstruction et de développement dirigés par des Afghans et aucunement liés à la lutte anti-insurrectionnelle ont donné les meilleurs résultats. Les projets pris en charge par les stratégies militaires ou mis en œuvre par les forces de l'OTAN ont échoué ou présentent une menace pour les civils afghans et les troupes canadiennes.

Tout au cours de cette guerre, les tenants du développement ont soutenu que la reconstruction menée par les forces de coalition ou en étroite collaboration avec celles-ci présentera un risque pour les bénéficiaires et les fournisseurs de l'aide. Lorsque l'aide renforce les objectifs militaires d'un des camps, elle devient une arme, et ceux et celles qui l'utilisent deviennent des cibles. Marc André Boivin du groupe de recherche de Montréal, le *Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix*, a déclaré ce qui suit lors de son témoignage devant le Comité :

Les ONG étaient présentes en Afghanistan bien avant tout personnel militaire étranger, et la préoccupation qu'ont les ONG de voir leurs efforts politisés est grave, parce qu'elles sont perçues comme étant biaisées, les talibans ou les insurgés diront, eh bien, les céréales que vous offrez s'inscrivent dans le cadre de l'effort international, donc nous allons vous tirer dessus. Et ça s'arrête là. On ne sera plus en mesure d'offrir d'aide du tout¹⁴.

Dans ses commentaires devant le Comité, Gerry Barr du Conseil canadien pour la coopération internationale, en a rajouté. Il a attiré l'attention du Comité sur une déclaration, signée par 34 organismes non gouvernementaux œuvrant en Afghanistan, affirmant que leur message était limpide, que la confusion délibérée des acteurs militaires et humanitaires en Afghanistan nuit sérieusement à la capacité des ONG de fournir de l'aide à l'ensemble des collectivités dans le besoin¹⁵.

Personne ne saurait s'attendre qu'en établissant un lien systématique entre la reconstruction du pays et l'offensive militaire contre Al-Qaïda et les talibans, on fait des bénéficiaires et des fournisseurs de l'aide des cibles.

régions du monde a de graves répercussions, qu'elle est d'une importance historique et qu'elle est sans précédent. Le ministre envisageait un engagement d'une durée trois fois supérieure à celle de la Grande Guerre ou de la Seconde Guerre mondiale.

La mission en Afghanistan a précipité le Canada dans un processus de changement fondamental du rôle de nos militaires sans que cela soit fondé sur un Livre blanc, un examen des politiques ou même un plan public des capacités. Dans le passé, lorsque des changements importants ont été apportés à la politique de la défense, notamment face à la montée de la Seconde Guerre mondiale, aux divisions de la paix durant l'après-guerre, au réarmement pour la Corée et à la fin de la guerre froide, le gouvernement a modifié la politique et la doctrine des Forces. Le présent gouvernement n'a pas entrepris d'examen majeur de la politique de la défense. Les changements envisagés semblent être dans la lignée de la « transformation » de Rumsfeld et ne visent que les militaires et non les civils.

Les leçons tirées par les États-Unis en Irak n'ont pas eu d'échos au Canada. Réclamer continuellement plus de blindés et plus de puissance de feu dans le cadre d'une campagne anti-insurrectionnelle mènera inévitablement à l'usage par les forces d'insurrection d'armes plus perfectionnées comme les engins explosifs improvisés. Et c'est ce que nous observons déjà en Afghanistan¹².

Sans examen ni plan, ce sera sur les épaules des membres des Forces que reposera le poids du changement.

EFFORTS DE RECONSTRUCTION

Après cinq ans d'engagement international majeur, l'Afghanistan demeure un des pays les plus pauvres du monde. • Il se classe au 173^e rang sur les 178 pays évalués selon l'indicateur du développement humain de l'ONU; • Un enfant afghan sur quatre n'atteint pas l'âge de cinq ans; • 70 % de la population afghane souffre de malnutrition; • La mortalité maternelle est de 1 900 sur 100 000 naissances¹³.

Dans le numéro de janvier du magazine *Foreign Affairs*, M. Barnett Rubin, spécialiste de la question afghane passe en revue les échecs des pays occidentaux en Afghanistan. Il y a *moins* d'électricité à Kaboul maintenant qu'il y en avait il y a cinq ans, les besoins de base comme l'eau potable, les centres de santé et l'hygiène demeurent critiques, le crime et la corruption sévissent, et l'économie locale (malgré l'apport de milliards de dollars des opérations militaires et de l'aide de l'Occident) stagne.

12	<i>New York Times</i> 2007-06-12, Page 8 « Afghan Forces Found Bomb Like Type Used in Iraq », Abdul Wahed Wata
13	<i>Rapport sur la santé dans le monde 2005 – Donnons sa chance à chaque mère et à chaque enfant</i> , Organisation mondiale de la santé

La cadence élevée des opérations à l'étranger au cours des années 1990, ajoutée à la stagnation des salaires, a eu un effet néfaste sur la qualité de vie des membres des Forces et de leur famille. La mission de Kandahar et son prolongement ont augmenté les contraintes exercées sur les FC. Le Comité a pris note des difficultés que les membres des Forces et les membres de leur famille ont eus pour obtenir des services de counselling et des traitements liés au stress post-traumatique.

Les membres des Forces doivent maintenant servir jusqu'à neuf mois à la fois et participer à plusieurs missions en Afghanistan. Le gouvernement a aussi envisagé de réaffecter les membres de l'Aviation et de la Marine pour répondre aux besoins de la mission.

Sur le terrain, en Afghanistan, les membres des Forces ont été aux prises avec deux problèmes : 1) du vieux matériel tels des camions utilitaires qui s'avèrent difficiles à entretenir dans les conditions difficiles du pays et 2) l'escalade des combats, qui a eu un effet négatif sur la santé psychologique des Forces.

Le 22 février 2007, le lieutenant général Andrew Leslie, chef d'état-major de l'Armée de terre, a témoigné devant le Comité permanent de la défense nationale, déclarant que « on prévoit que, d'ici le milieu de l'été, la température à l'intérieur des chars occupés par leurs équipages pourrait dépasser les 60 degrés Celsius ».

C'est pourquoi le gouvernement a commencé à changer l'orientation de la mission concernant les acquisitions et notre rôle en Afghanistan. Ce changement d'orientation risque de changer rapidement et irrévocablement la doctrine et le dispositif des Forces canadiennes.

En mars 2007, le gouvernement a annoncé qu'il louerait de l'Allemagne 10 chars Leopard 2 A6 pour les utiliser en Afghanistan et qu'il achèterait 100 chars Leopard 2 des Pays-Bas au coût de 1,3 milliard de dollars¹¹. C'était un achat important du gouvernement, et le ministre de la Défense nationale a laissé entendre dans son annonce que le Canada participerait à d'importantes opérations de combat au cours des 10 à 15 prochaines années.

Quelle annonce et quelles répercussions pour l'avenir des Forces canadiennes! Cela m'a incité à réclamer un débat d'urgence auprès du Président de la Chambre le 16 avril 2007. Comme je l'ai dit en Chambre :

J'estime que l'annonce du ministre de la Défense nationale selon laquelle le Canada doit s'attendre à participer à des combats de forte intensité avec des blindés pour 10 ou 15 ans dans diverses

2. Refuge au Pakistan

La possibilité de refuge au Pakistan a ravivé les dirigeants armés talibans et autres. Le Pakistan considère le gouvernement Karzai comme pro-indien et donc comme une menace à sa sécurité. Il a soutenu ou toléré le regroupement des Talibans dans le nord du Pakistan. Même si les opinions divergent, à savoir dans quelle mesure l'aide du Pakistan aux talibans est commandée par le gouvernement Musharat au plus haut niveau, les hauts dirigeants militaires et du renseignement en Occident conviennent que les dirigeants pakistanais pourraient perturber les hauts niveaux de commandement et de contrôle des talibans, mais ont choisi de ne pas le faire¹⁰. Selon Barnett Rubin, éviter la question du soutien du Pakistan aux talibans, c'est accepter l'échec de l'OTAN.

Ensemble, ces forces ont exacerbé le conflit dans le sud de l'Afghanistan l'an dernier, réduisant les perspectives de paix et de stabilité en Afghanistan et rendant la situation plus dangereuse pour les soldats canadiens.

DURÉE

Malgré l'absence de débat parlementaire parrainé par le gouvernement sur la durée de la mission après 2009, les conservateurs ont fait allusion à un engagement à plus long terme après février 2009. Les documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* révèlent que le ministère de la Défense nationale entend renouveler les effectifs jusqu'en 2011 au moins.

Comme nous venons de le mentionner, les principaux facteurs qui alimentent l'insurrection sont liés à la possibilité de refuge au Pakistan et au nombre grandissant d'Afghans qui rejoignent les rangs de l'insurrection. Aucun de ces facteurs – qu'il s'agisse de la mort de civils, de l'aliénation populaire, de la pauvreté, de l'éradication du pavot ou de la possibilité de refuge au Pakistan – ne saurait être résolu militairement.

Les premières victimes de l'insécurité en Afghanistan sont les Afghans eux-mêmes, et cette insécurité mine la reconstruction de la société afghane, mais nous sommes convaincus que la présente stratégie anti-insurrectionnelle axée sur l'action militaire ne règlera pas les problèmes de sécurité de l'Afghanistan.

Pour reconstruire pacifiquement leur société, les Afghans ont besoin d'une solution à la guerre et d'une aide soutenue, et non d'un plus grand nombre de guerriers. Au lieu de lutter contre l'insurrection grandissante avec les armes, le Canada devrait chercher des solutions pratiques pour mettre fin à la violence.

L'ÉTAT DES EFFECTIFS ET DU MATÉRIEL

La présente mission coûte très cher en femmes et en hommes des Forces canadiennes. La mission de Kandahar a été difficile pour les membres des Forces et leur famille.

D'après le Christian Science Monitor, les offensives aériennes dévastatrices sont en train de saper l'appui au gouvernement afghan et de discréditer les forces de l'OTAN aux yeux de la population dans les quatre provinces du sud de l'Afghanistan⁵. Le président Karzaï a demandé à maintes reprises aux forces de l'OTAN, des États-Unis et des talibans de cesser de tuer des civils afghans⁶.

Comme l'a dit à l'été 2005 le général Andrew Leslie, maintenant chef d'état-major de l'Armée de terre : « Chaque fois que vous tuez un jeune homme en colère outremer, vous en créez 15 autres qui voudront se jeter sur vous »⁷.

D'importants segments de la population afghane n'ont pas encore bénéficié des avantages de la reconstruction et du développement. Six ans après le début d'un important engagement international en Afghanistan prévoyant 12 milliards de dollars d'aide, l'Afghanistan reste l'un des pays les plus pauvres du monde. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que les salaires offerts par les talibans attirent les jeunes hommes afghans dans les rangs des rebelles.

La monopolisation du pouvoir dans le nouveau gouvernement afghan et la marginalisation de ceux qui se trouvent à l'extérieur des groupes sociaux et politiques dominants ont intensifié l'aliénation de la population et l'appui aux rebelles. Ernie Regehr, éminent spécialiste du Canada en matière de conflit armé, estime que l'amplification de l'insurrection s'explique en partie par le fait que la grande communauté pachtoune est si mal disposée envers Kaboul qu'elle est très susceptible d'accepter les offres monétaires alléchantes des talibans⁸.

Les stratégies agressives d'éradication du pavot menées par les soldats américains et britanniques contribuent aussi à l'aliénation ressentie par les Afghans. Comme l'a signalé au Comité Norine MacDonald, du Senlis Council, la population de Kandahar dépend presque entièrement de la récolte du pavot pour vivre. Et pourtant, les États-Unis continuent d'insister pour éliminer cette récolte, sans proposer de programmes de subsistance de rechange. Les cultivateurs appauvris sont alors mûrs pour le recrutement par les rebelles. Mme MacDonald s'est prononcée sans équivoque devant le Comité : « L'éradication forcée [par les Américains] de la culture du pavot [à Kandahar] a fait en sorte d'intensifier le soutien aux talibans. De nombreux cultivateurs ont perdu leur gagne-pain et ont de plus en plus de mal à nourrir leur famille »⁹.

5 *Ibid.*

6 « Les bombardements en Afghanistan ne sont pas la solution dans la lutte contre les talibans. Ce n'est pas en bombardant des villages que vous éliminez le terrorisme, ni en lançant des opérations militaires dans des régions où n'apparaissent que des symptômes. » [traduction] — Newsworld, 21 septembre 2006.

7 Patrick Evans, *The Toronto Star*, 8 août 2005.

8 « Disarming Conflict », IGLLO Expert Blog, 14 janvier 2007.

9 Témoignages, 25 octobre 2007.

consenties auparavant à l'Afghanistan, il fut décidé en 2006 de prolonger cette aide pendant 10 ans, pour une contribution totale d'un milliard de dollars. L'Afghanistan devient ainsi, et de loin, le plus important bénéficiaire d'aide canadienne de l'histoire.

LE CONTEXTE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Les Forces canadiennes sont actuellement déployées dans un environnement complexe de plus en plus instable. L'année 2006 a été marquée par l'augmentation de la violence, la multiplication des soulèvements et une situation effroyable sur le plan humanitaire et des droits de la personne. L'Afghanistan est maintenant un pays plus violent qu'il ne l'était après l'invasion. Comme nous l'a dit Norine MacDonald, du Senlis Council, lors de son témoignage : « Kandahar est devenue entièrement une zone de guerre. Les talibans gagnent les batailles militaires, mais surtout la faveur de la population afghane »².

Les Nations Unies signalent qu'en 2006 les forces rebelles ont fortement augmenté, et qu'il y a eu deux fois plus d'incidents violents en janvier 2007 qu'en janvier 2006. L'armée américaine a dénombré 139 attentats suicides en 2006, contre seulement 27 en 2005. Selon l'International Crisis Group, 3 700 personnes ont été tuées au cours des conflits des neuf premiers mois de 2006, soit quatre fois plus déjà qu'au cours de l'année précédente. D'après Human Rights Watch, plus de 1 000 des personnes tuées en 2006 étaient des civils. Les attaques menées contre les enseignants afghans et les écoles, particulièrement les écoles de filles, ont doublé depuis 2005, année où leur nombre était déjà très élevé³. Les assassinats très médiatisés augmentent, de sorte qu'il est difficile pour le gouvernement de faire son travail et de recruter, particulièrement chez les femmes.

L'augmentation de la violence est en grande partie attribuable aux deux causes premières de l'insurrection croissante : 1) le nombre croissant d'Afghans qui se rangent du côté des talibans, de Gulbuddin Hekmatyar et d'autres groupes armés ou qui les appuient d'une manière ou de l'autre, et 2) le fait que ces groupes trouvent asile au Pakistan, le pays voisin.

1. Les rangs des rebelles afghans gonflent

Les décès de civils – aux mains de forces rebelles, de troupes américaines ou de soldats de l'OTAN – alimentent le mécontentement des Afghans et font croître l'appui aux insurgés. Selon les données publiées par le Pentagone, les avions américains ont largué plus de bombes au cours des six premiers mois de 2006 qu'au cours des trois premières années de la campagne américaine contre les talibans⁴. Les raids aériens de la coalition se poursuivent malgré le lourd bilan de pertes civiles et le désavantage stratégique qu'ils représentent manifestement.

2 Comité permanent de la défense nationale, Témoignages, 25 octobre 2006.
3 Human Rights Watch, « The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan », avril 2007, volume 19, no 6(C).
4 Christian Science Monitor, 18 décembre 2006, « Air War costs NATO Afghan supporters ».

le premier ministre Stephen Harper a présenté à la Chambre une motion visant le prolongement de la mission jusqu'en 2009, il demandait au Parlement de prolonger la mission d'où que vienne l'autorisation et quels que soient les partenaires.

Malgré la création de la FIAS en vertu du mandat des Nations Unies, les États-Unis maintiennent leur force de coalition antiterroriste de quelque 8 000 soldats qui, encore aujourd'hui, n'a ni mandat officiel de l'ONU, ni entente publique avec le gouvernement afghan. Les Américains continuent de concentrer leurs efforts sur la recherche d'Al-Qaïda et la lutte contre les talibans dans l'est et le sud du pays. Des activités de reconstruction se sont aussi ajoutées récemment à la stratégie militaire américaine.

LE RÔLE DU CANADA

La participation du Canada à la mission remonte à 2001, quand le gouvernement libéral s'est joint à l'opération *Enduring Freedom* (OEF) afin de renverser les talibans. Le Canada a continué de combattre dans le cadre de cette opération, particulièrement avec le PPCLI (Princess Patricia's Canadian Light Infantry) à Kandahar en 2002, au cours d'une rotation où quatre Canadiens ont été tués par le « tir ami » d'un avion de chasse américain; le Canada a aussi aidé au transport aérien et au support marin.

En août 2003, le Canada a commencé à jouer un très grand rôle dans la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) mandatée par l'ONU, à Kaboul. Six mille soldats en tout ont servi au cours de cinq rotations et ont remis leur camp aux forces afghanes en novembre 2005.

Peu avant ce transfert, en août 2005, le gouvernement libéral a commencé à participer à la lutte contre l'insurrection et le terrorisme dans le sud de l'Afghanistan, dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. La mission dans le sud est maintenant passée sous le commandement de l'OTAN, mais quelque 8 000 soldats américains poursuivent des activités d'antiterrorisme, et des unités spéciales des États-Unis continuent de mener des opérations en Afghanistan, sans relever de l'OTAN ni de la Force internationale d'assistance à la sécurité¹. Depuis le début de la mission, le Canada figure constamment parmi les dix premiers pays au titre des soldats fournis, et même souvent parmi les cinq premiers.

La stratégie de développement de l'ACDI en Afghanistan cherche actuellement à appuyer le gouvernement Karzaï. Les principaux programmes visent la réforme du secteur de la sécurité, la formation en gouvernance et les opérations antidrogue. Étant donné les contributions de 100 millions de dollars par année

1

Le nombre de soldats américains à l'extérieur de la FIAS et le nom de la mission américaine ne cessent de changer. Leur nombre était évalué à 8 000 en date du 27 février 2007. Ces données proviennent du Commandement central de l'armée américaine.

Opinion dissidente du Nouveau Parti démocratique
présentée au Comité permanent de la défense nationale
Respectueusement soumise par :
Dawn Black, députée

INTRODUCTION

Étant donné la complexité, la gravité et les enjeux du conflit armé en Afghanistan, le Nouveau Parti démocratique considère que la guerre anti-insurrectionnelle ne constitue pas la solution aux problèmes de ce pays. Nous estimons que la stratégie appliquée par l'OTAN et les forces alliées dans le sud de l'Afghanistan met en danger nos soldats et la population afghane, en plus de nuire à la crédibilité du Canada.

Le Nouveau Parti démocratique réclame le retrait des Forces canadiennes de la mission anti-insurrectionnelle en Afghanistan.

En conformité avec le mandat de l'étude du Comité, nous abordons les points suivants :

CONTEXTE

Au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre chez nos voisins du sud, les États-Unis et des alliés regroupés dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* (OEF) ont appuyé une coalition de groupes armés anti-talibans (l'Alliance du Nord) afin de renverser les talibans. Sur le plan juridique, l'invasion est fondée sur une série de résolutions que le Conseil de sécurité de l'ONU a adoptées dans les jours et les semaines qui ont suivi les attaques du 11 septembre. Ces résolutions renvoient aux dispositions de la Charte des Nations Unies concernant la légitime défense et le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Après l'effondrement du gouvernement taliban, les Nations Unies ont supervisé la transition politique et la mise sur pied d'un gouvernement provisoire en Afghanistan, en plus de faciliter les pourparlers entre les principaux acteurs afghans et les grands États donateurs à Bonn, en Allemagne. De l'Accord de Bonn est issue la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), afin d'aider le nouveau gouvernement à assurer la sécurité, ainsi que l'entraînement de la police et de l'Armée nationale afghane.

De 2001 à 2003, la FIAS était concentrée à Kaboul, la capitale, et dirigée par des pays chefs de file. En 2003, l'OTAN a pris en main la gestion de la Force, mais des pays à l'extérieur de l'Alliance continuent de jouer un rôle dans la mission de l'OTAN. La mission est autorisée chaque année par les Nations Unies (par le biais d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée chaque automne). Lorsque

C) Le rééquilibrage de la mission ne doit pas se faire au détriment de la sécurité.

« Pratiquement toutes les personnes que nous avons rencontrées (...) mais ils signalent que la sécurité l'emporte sur le développement et que tant qu'un niveau minimum de sécurité n'aura pas été établi, l'acheminement de l'aide au développement ne pourra être aussi fluide que voulu. Page 12

Positionnement politique
Il est vrai que le rééquilibrage de la mission ne doit pas se faire au détriment de la sécurité, mais la seule façon de vaincre l'insécurité c'est de persuader les Afghans que la paix est la meilleure de solution, et seule la reconstruction nous permettra de faire cette démonstration.

D) Les opposants à la mission ont un argumentaire simpliste.

« (...) les reproches formulés au sujet du déséquilibre de la mission reposent habituellement sur des hypothèses simplistes (...) » page 12

Positionnement politique
Cette contre-attaque souvent évoquée par les Conservateurs démontre leur crainte d'être critiqués par leurs opposants pour leurs décisions mal planifiées en Afghanistan. Ils devraient plutôt remercier, à travers ce rapport, tous ceux qui s'intéressent à ce conflit car le temps qu'ils prennent à s'informer sur ses tenants et aboutissants témoigne qu'ils ont à cœur le dénouement heureux du dossier de l'Afghanistan.

E) Le comité salue l'amélioration du processus d'acquisition de matériel militaire.

« L'amélioration du processus d'acquisition de matériel de défense a grandement accéléré la livraison de nouveau matériel opérationnel important. » page 14

Positionnement politique
L'accélération du processus d'acquisition du matériel militaire repose sur l'improvisation du gouvernement et sur son mépris des règles élémentaires du commerce. Non seulement il n'existe pas de plan d'acquisition de matériel militaire, mais les conservateurs se vantent d'acheter du matériel militaire valant des milliards de dollars sans processus compétitif. Le gouvernement paye le gros prix pour remercier ses amis avec l'argent des contribuables et quand vient le temps de dire à l'industrie qu'il faudrait respecter notre base industrielle en aéronautique, les conservateurs nous ramènent les lois du marché qu'ils ne cessent de violer.

Autres commentaires sur le texte du rapport

Le texte principal sur lequel le comité a travaillé durant plusieurs mois n'a pratiquement pas été modifié et l'empressement avec lequel nous l'avons adopté avant l'être nous oblige à soulever quelques passages avec lesquels nous sommes en désaccord.

A) Comme le Canada supporte le gouvernement afghan et que le « rythme » de ce dernier est plutôt lent, il est normal que la reconstruction ne soit pas plus rapide.

« Les Canadiens ne sont pas là pour faire le travail à la place des Afghans, ils sont là pour les aider à renforcer leur capacité de se prendre en mains et ainsi donner un « visage afghan » aux efforts de développement et de reconstruction. Il coule de source alors que les progrès ne peuvent être plus rapides que le rythme auquel s'effectue le renforcement des capacités du pays – c'est-à-dire le « rythme afghan ». Il ne sert donc à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes à les utiliser efficacement. »
Pages 10-11

Positionnement politique
La recommandation 10 souligne l'importance de rééquilibrer la mission en Afghanistan en matière de reconstruction et de diplomatie. Ainsi, il n'est pas cohérent que ce rapport n'ait pas insisté sur les témoignages qui parlaient d'agir en ce sens.

B) L'opposition à cette guerre est attribuable à un mauvais travail de communication du gouvernement et des médias.

« (...) le travail d'information du gouvernement canadien et des médias pour renseigner la population canadienne en général et les parlementaires (...) a grandement laissé à désirer. » page 12

Positionnement politique
Bien qu'il soit juste d'affirmer que le gouvernement n'ait pas été à la hauteur en matière de communication avec les Canadiens et les Québécois, il n'est pas justifié d'accuser les médias d'avoir mal fait leur travail. Au contraire, il faudrait faire l'éloge du travail de rapporteur des journalistes sans lequel nous aurions été tenus dans l'ignorance totale par le gouvernement conservateur.

Troisième recommandation complémentaire

Le sort réservé aux prisonniers est d'une importance capitale pour le Bloc Québécois. Voilà pourquoi le Bloc Québécois voit d'un bon œil la création de prisons cogérées par l'OTAN et les autorités afghanes. Cette solution permettrait au Canada de respecter les grandes conventions internationales dont il est signataire sans porter atteinte à la souveraineté de l'État afghan qui demeurerait responsable des ces centres.

Recommandation complémentaire

Prisons cogérées

Le gouvernement du Canada devrait entamer des discussions avec l'Otan pour évaluer la possibilité d'établir des prisons cogérées pour répondre aux besoins de tous les prisonniers, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, à la Troisième Convention de Genève et à d'autres instruments pertinents du droit international.

Deuxième recommandation complémentaire

Nous croyons que le Canada devrait convoquer une conférence internationale sur l'Afghanistan. S'il est vrai qu'il y a eu, il y a un peu plus d'un an, une conférence internationale à Londres, le contexte évolue rapidement et nous croyons qu'une autre conférence serait à propos.

La question de la culture du pavot devrait être abordée en priorité puisque la démonstration est maintenant faite que l'approche d'éradication systématique du pavot n'est pas la solution. Et que le trafic de drogue est lié de près à l'insurrection.

Le Canada pourrait aussi profiter de cette occasion pour proposer, à l'instar de ce qui s'est fait au Kosovo, la création d'un poste de Haut-représentant de l'ONU en Afghanistan.

Recommandation complémentaire

Conférence internationale :

Le Canada devrait convoquer une conférence internationale sur l'Afghanistan portant précisément sur l'urgence de rééquilibrer la mission. À cette occasion, le Canada proposerait de créer un poste de haut représentant de l'ONU en Afghanistan. Cette personne serait responsable de coordonner tant les efforts diplomatiques, militaires que de reconstruction. Il travaillerait à faciliter les relations entre les puissances étrangères impliquées en Afghanistan, les pays voisins et tous les niveaux de gouvernements afghans. De plus, le problème de l'éradication systématique des cultures de pavot, tel qu'administré actuellement, serait soulevé afin de débattre des alternatives envisageables à cette politique qui a déjà démontré ses limites.

Les trois recommandations qui devraient compléter ce rapport

Première recommandation complémentaire

Le Bloc Québécois constate un retard dans la mise sur pied d'une police nationale afghane compétente et intégrée. Pour le Bloc Québécois, la création d'une police professionnelle efficace est une absolue nécessité. La police doit être le moyen privilégié de combattre l'insécurité en Afghanistan, l'OTAN arrivant en complément. Or c'est à la situation contraire que nous assistons.

Nous nous réjouissons donc que le gouvernement ait annoncé, il y a peu, une aide à la formation de la police afghane.

Recommandation complémentaire

La formation de la police afghane

Il importe d'accroître la contribution courante du Canada à la formation de la police nationale afghane de manière que celle-ci soit en mesure d'assurer son rôle.

Seconde recommandation dissidente :

La seconde recommandation que nous ne pouvons appuyer est la 9^e recommandation du rapport qui se lit comme suit :

Recommandation 9

Le gouvernement devrait accélérer ses efforts pour livrer les hélicoptères de transport moyen à lourd devant faciliter les opérations de combat des Forces canadiennes en Afghanistan et faire en sorte que les hélicoptères en question soient efficaces pour des opérations menées tant au Canada qu'à l'étranger.
(Pages 144 et 145 du rapport)

En effet, nous croyons que les parlementaires devraient d'abord connaître les grandes orientations du gouvernement en matière de défense et d'acquisition de matériel militaire à l'aide d'un plan d'ensemble. Nous ne croyons pas que des achats à la pièce soient très judicieux lorsque l'on parle de sommes aussi colossales que celles qui sont impliquées dans cet achat.

Ensuite, la question de la politique d'acquisition de matériel militaire devrait traiter dans une prochaine étude du comité permanent de la défense pour laquelle un rapport spécifique devrait être présenté à la chambre à la prochaine session.

Enfin, la prise de possession des hélicoptères de transport par le Canada ne se fera qu'à la fin du mandat canadien en Afghanistan, ainsi, il n'est pas possible d'invoquer l'urgence de la situation puisque ces aéronefs ne serviront pas à cette mission.

Recommandations dissidentes proposées par le BQ

Que le gouvernement modernise sa politique de défense et qu'il soumette un plan de capacité militaire qui définira les grandes orientations en matière d'acquisition de matériel militaire afin que les parlementaires puissent juger les acquisitions militaires en vertu d'un plan et non pas d'annonces faites à la pièce.

Que tous les achats de matériel militaire de plus de 100 M\$ soient soumis, pour examen, au Comité de la Défense.

Les deux recommandations desquelles le Bloc Québécois tient à se distancer.

Première recommandation dissidente :

La première recommandation que nous ne pouvons appuyer est la 8^e recommandation du rapport qui se lit comme suit :

Recommandation 8

Le gouvernement fédéral, conscient de sa responsabilité morale, devrait encourager les gouvernements provinciaux et territoriaux, à affecter les ressources nécessaires pour offrir aux familles de militaires le soutien en santé mentale dont elles ont besoin.

(Page 139 du rapport)

À l'heure actuelle, La santé des militaires canadiens est à la charge du gouvernement fédéral, mais il n'en va pas de même de la santé de leurs familles qui est à la charge du Québec et des provinces. Comme les opérations de combat en Afghanistan créent un stress psychologique sur les familles des militaires, le nombre de problèmes liés à la santé mentale augmente dans les hôpitaux provinciaux situés près des bases militaires, faisant ainsi exploser le temps d'attente tant pour les familles de militaires que pour les autres.

Comme ces nouveaux cas de santé mentale sont des externalités négatives créées par les activités militaires du gouvernement fédéral, il nous semble normal que ce soit ce dernier qui assume les coûts des demandes légitimes de soins en santé mentale faites par les familles des militaires. Une telle reconnaissance aurait comme effet direct de permettre d'offrir les services adéquats tant aux familles de militaires qu'aux autres familles.

Recommandation dissidente proposée par le BQ

Que le gouvernement fédéral finance en totalité, les soins administrés par le Québec et les provinces, destinés aux membres des familles de militaires souffrant de problèmes de santé mentale liés aux opérations militaires.

Rapport dissident

Préambule

Suite à l'audition de nombreux témoins par le Comité permanent de la défense, les membres du comité ont travaillé durant plusieurs mois à la présentation d'un imposant rapport portant sur la mission canadienne en Afghanistan. Bien qu'un effort louable et réel ait été fait pour en arriver à un rapport unanime, le Bloc Québécois ne peut cautionner deux recommandations du rapport. Nous croyons également que trois recommandations aurait dû s'y trouver, nous les présenterons brièvement. Enfin, nous profiterons pour souligner quelques incohérences du rapport.

Table des matières

2	Préambule
3	Les deux recommandations desquelles le Bloc Québécois tient à se distancer.
3	Première recommandation dissidente
4	Seconde recommandation dissidente
5	Les trois recommandations qui devraient compléter ce rapport
5	Première recommandation complémentaire
6	Deuxième recommandation complémentaire
7	Troisième recommandation complémentaire
8-9	Autres commentaires sur le texte du rapport

Rapport dissident du Bloc Québécois concernant la mission canadienne en Afghanistan

Auteurs du rapport

Robert Bouchard
et
Claude Bachand

13 juin 2007

Il est important de clarifier et d'expliquer la nature même de la deuxième entente sur le transfert des prisonniers entre les gouvernements Canadien et Afghani. Il est surtout pertinent de rappeler les faits entourant la provenance de cette dernière. Nous privilégions une entente cadre entre l'OTAN et le gouvernement afghani. A défaut d'une telle entente nous devons nous assurer qu'un suivi rigoureux par les autorités Canadiennes puisse se faire également à la suite de la Convention de Genève en tout point. Nous souhaitons également que l'entente soit faite sur les allégations de tortures dans les prisons Afghanes. Nous ne pouvons nous contenter que d'une promesse d'enquête et d'une vigilance accrue.

Finalement, il est aussi important de s'assurer que l'application des ententes actuelles couvre l'ensemble des opérations où nos troupes canadiennes participent. (À tous les niveaux). Nous sommes inquiets d'une possibilité de vide juridique quant à l'interprétation de l'application des ententes lors d'opérations cinématiques dites « conjointes ». Nous croyons qu'il existe deux sortes de processus qui permettraient de passer outre l'application des ententes Canado-Afghane sur le transfert des prisonniers. Lors d'opération menée par l'Armée Nationale Afghane (ANA) par exemple, les troupes Canadiennes pourraient tout de go remettre immédiatement (sur le champ) les personnes arrêtées. On ne parle pas ici de transfert mais de « passer la main » (hand over).

L'interprétation du texte du rapport nous préoccupe dans ce dossier, mais la recommandation 18 sur les prisonniers Afghans et le respect des Conventions Internationales, de même que la recherche d'une entente globale entre l'OTAN et le gouvernement Afghani nous satisfait.

5) Le rôle des Médias dans la Mission Internationale en Afghanistan

Nous croyons qu'il est essentiel d'avoir une stratégie de communication ouverte et transparente pour aider les Canadiens et les Canadiennes à mieux suivre et comprendre l'évolution de la Mission Afghane. Cette stratégie doit être inclusive, systématique et surtout factuelle pour ne pas tomber dans la propagande. Nous ne croyons pas nécessaire de pointer du doigt les médias dans la diffusion des reportages sur la mission afghane. Les médias sont le reflet de l'environnement qui se présente à eux. On ne peut dicter aux médias ce que nous voulons comme message. C'est aux autorités canadiennes notamment de donner les outils nécessaires pour qu'ils puissent faire leur travail. Ce sont des professionnels ne l'oublions pas. La balle est donc dans le camp du Gouvernement, à chacun ses responsabilités.

3) La politique d'acquisition des équipements militaires (procurement)

Le Comité Permanent de la Défense Nationale produira incessamment un rapport sur la politique d'achat des équipements militaires. Nous aurons des propositions concrètes à offrir aux Canadiens. Nous croyons que les Forces doivent avoir l'équipement nécessaire pour les fins des missions (c'est le cas actuellement pour l'Afghanistan). Nous devons cependant nous assurer que les contribuables en ont pour leur argent. L'équilibre entre les besoins des Forces, les capacités financières et les retombées économiques canadiennes est fondamentale.

Nous devons nous assurer qu'un vrai processus transparent, compétitif et efficace basé sur des critères vérifiées et vérifiables soit mis en place pour combler les besoins. Nous ne partageons pas les propos plus qu'optimistes du rapport sur le processus actuel et sur certains achats actuels. Nous devons nous rappeler que la plupart des achats ont été faits sur le dos de la mission Afghane. On se rend compte aujourd'hui que nous ne pourrions les utiliser pour cette fin. Nous aurons l'occasion de donner nos recommandations dans le prochain rapport sur les acquisitions militaires.

Nous acceptons le concept « d'état d'urgence » dans les achats. Il s'agit cependant de mesures exceptionnelles et de dernier ressort. C'est un dossier que nous suivons de très près. Entretemps, nous exhortons le gouvernement de subvenir aux besoins immédiats des troupes et de la Mission Canadienne en général.

Nous sommes cependant très critiques de l'achat (à notre avis inutile) des chars d'assaut comme arme offensive. Plusieurs experts militaires comme civils ne s'entendent pas sur la pertinence de l'achat (y compris notre propre chef d'Etat-major) et la pertinence d'utilisation. Il y a finalement un problème d'approche, voire une perception « d'envahisseur » lorsque nous utilisons ces appareils. (Les Afghans ont frais en mémoire le passage des Soviétiques)

4) L'Affaire des détenus Afghans et le respect de la Convention de Genève

Les événements des derniers mois nous démontrent à quel point, le respect des conventions internationales, notamment celle de la Convention de Genève est tout aussi important que la mission Afghane elle-même. Force nous est de constater que sans la vigilance de certains organismes, intellectuels, journalistes et la pression constante des partis d'opposition, cette situation inacceptable serait inconnue du public canadien. Les cafouillages et louvoiements constants du présent Gouvernement et du ministre de la Défense notamment ont créé une confusion et un malaise dans ce dossier.

agriculteurs afghans une hostilité à l'encontre des autorités afghanes et des étrangers qui détruisent leur principale source de revenus et conséquemment les forcent à se retourner et appuyer les Talibans. Nous devons par conséquent, trouver de meilleures solutions.

Nous proposons deux stratégies que l'OTAN et la communauté internationale devraient étudier avec attention. Tout d'abord, mettre en place des contrôles de la culture du pavot qui ne pénalisent pas les agriculteurs locaux par la destruction de leurs cultures. Ces contrôles viseraient seulement la transformation du pavot dans les laboratoires, et les réseaux de transport de la marchandise. On peut aussi envisager d'acheter les récoltes dans certaines régions, et certainement d'encourager des cultures de remplacement grâce à des prêts accordés aux agriculteurs, ou encore de mettre en place une infrastructure commerciale pour leurs produits, avec des prix garantis par une agence publique.

Ensuite, sur le long terme, nous proposons que le Canada contribue financièrement au dernier projet pilote du *Senlis Council*, qui cherche à reconverter la culture du pavot à des fins médicales. Cette idée novatrice prévoit de transformer le pavot en morphine ou en codéine dans les villages où il est cultivé, afin de vendre ces substances médicales légalement sur le marché international. Une culture légale telle que celle-là garantirait que les recettes des ventes de médicaments restent dans les villages et offrirait aux agriculteurs une alternative lucrative et véritable au trafic d'héroïne.

Étant conscient que ce dossier ne faisait pas partie en soit du mandat du présent rapport, nous constatons également qu'il est cependant incontournable et est une condition intrinsèque dans la réussite même de la mission afghane.

Évaluation du processus décisionnel de l'Équipe Consultative Stratégique-Afghanistan (ECS-A)

Nous croyons que le Ministère des Affaires Étrangères devrait se pencher davantage sur la question de gouvernance. Nous devrions étudier davantage le rôle de l'ECS-A qui relève uniquement du commandement militaire et voir les possibilités de faire travailler cette équipe sous les Affaires Étrangères. Nous saluons l'initiative de ce groupe mais nous croyons que pour des fins d'équilibre des 3-D, la gouvernance et la mise en place d'une structure d'État ne devrait pas relever des militaires. Ils peuvent cependant contribuer dans certains secteurs en collaboration avec l'ACDI et les Affaires Étrangères.

Nous devrions réévaluer le processus décisionnel de ce groupe dans une approche canadienne globale.

Nos soldats ont raison de penser qu'affin que la population se sente en sécurité, ils doivent établir une relation de confiance avec elle. C'est pourquoi nous devons équilibrer, d'avantage que nous ne le faisons aujourd'hui, les volets militaires, diplomatiques et économiques de notre mission à Kandahar. Actuellement, les dépenses totales de la coalition en faveur des opérations militaires en Afghanistan dépassent de 900 % les dépenses consacrées au développement et à la reconstruction, et seulement 20 % de l'aide au développement envoyée par le Canada en Afghanistan sont destinées à la province de Kandahar. Il faut corriger ce déséquilibre.

Il faut que la population locale puisse associer notre armée et notre pays aux efforts de reconstruction. Il faut que les Afghans puissent voir de nouvelles écoles, de nouveaux hôpitaux, de nouveaux édifices gouvernementaux, et non des chars d'assaut.

Cependant, dans nos efforts pour concilier l'aide militaire, l'aide humanitaire et les efforts diplomatiques à Kandahar, il y a une erreur à ne pas faire : il ne faut pas encourager les gens sur place à croire que la lutte contre les Talibans, la protection des villages, la construction d'écoles et la réparation des routes sont l'entière responsabilité des étrangers. Ce qu'il faut faire, c'est confier le plus de responsabilités possibles aux militaires, aux policiers et aux élus afghans. Le Canada devrait offrir beaucoup plus de formation et de soutien à l'Armée Nationale Afghane (ANA) et à la police afghane. Il ne faut jamais oublier que la première mesure de la réussite d'une intervention internationale en Afghanistan est de savoir si oui ou non elle contribue à l'établissement d'un gouvernement stable et fonctionnel.

Notre objectif doit être d'améliorer la sécurité, la qualité de vie et l'autonomie du peuple afghan. Nous sommes en désaccord avec l'interprétation du texte du rapport voulant que l'approche actuelle des 3-D du gouvernement Canadien ne soit pas si déséquilibrée; la recommandation 10 du rapport vient cependant rectifier le tir.

La culture du Pavot :

L'Afghanistan ne sera pas un pays stable et fonctionnel tant que plus de la moitié de son économie dépendra du trafic de stupéfiants. Le Canada devrait tirer avantage des deux prochaines années de sa mission pour faire d'importants progrès sur ce front. Les revenus illicites générés par la culture du pavot financent en partie les Talibans, mais aussi les criminels de droit commun. Pour améliorer la sécurité en Afghanistan, il faut trouver une stratégie efficace pour combattre ce fléau. Les initiatives prises jusqu'à présent par plusieurs de nos alliés, et qui consistent à détruire les cultures, ne donnent pas de résultats. Elles ne font que pousser à la hausse le prix de l'opium et encourager d'autant plus la culture du pavot dans d'autres régions. Ainsi, l'effet principal de ces actions de destruction sur la sécurité est négatif, puisqu'elles engendrent chez les

La présente motion indique également l'importance d'aviser immédiatement l'OTAN de nos intentions et de se préparer en conséquence. Le Général Raymond Hénault, président du Comité Militaire de l'OTAN nous rappelait que ce genre de scénario était dans l'ordre des choses et qu'il était normal de voir des pays travailler en rotation dans ce type de mission. (Propos tenus lors d'un point de presse après son témoignage devant le comité permanent de la Défense Nationale du 31 mai 2007)

Il est inexact de prétendre que de procéder à une rotation en février 2009 équivalait à un abandon quelconque. Nous continuerons de contribuer autrement. Il est important d'avoir un débat ouvert et démocratique sur les enjeux et les conséquences sans culpabiliser qui que se soit. Il est également impératif que nous saisissions les autorités pour que dès maintenant nous mettions en place un plan d'action permettant de prévenir des problèmes de transition de dernière minute. La transparence et la clarté sont de mises dans tous les aspects du processus. À l'instar des Néerlandais, nous croyons qu'il est nécessaire d'amorcer dès maintenant un débat au Parlement sur une décision finale quant au prolongement ou non de notre mission de combat. Finalement, nous croyons comme plusieurs que le manque de cohésion entre les pays de l'OTAN (notamment en ce qui a trait aux différents rôles joués sur le terrain) et l'apport inégal des différents pays alliés sont une source de préoccupation pour nous. Nous devons faire davantage pression sur l'OTAN en ce sens.

2) L'importance d'une politique des 3-D équilibrée (Défense, Développement et Diplomatie)

L'objectif principal du Canada à Kandahar est de gagner la confiance et l'estime des Afghans. Nous devons garder cela à l'esprit lorsque nous préparons notre mission des deux prochaines années.

Il ne faut pas croire que l'intervention militaire visant à rétablir la sécurité doive précéder la reconstruction et le développement économique dans la province de Kandahar. Il ne faut pas croire non plus que des initiatives en faveur du développement doivent attendre la pacification complète de la région. Certes, le travail de reconstruction ne peut pas se faire sans la protection de l'armée, mais il ne sera possible si l'on attend que la situation soit totalement stabilisée avant de commencer. Au contraire, la reconstruction favorise le retour à la sécurité. Les habitants de cette région instable seront plus susceptibles d'arrêter de soutenir les insurgés s'ils voient leurs conditions de vie s'améliorer notablement.

(1) attendu que tous les députés de la Chambre, peu importe les désaccords qu'ils peuvent avoir au sujet de la mission en Afghanistan, appuient les hommes et femmes qui servent avec courage dans les Forces canadiennes;

(2) attendu qu'en mai 2006 le gouvernement a prolongé l'engagement militaire du Canada dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en février 2009;

(3) attendu qu'il incombe au Canada d'aviser de façon adéquate les autres membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de nos intentions au-delà de cette date;

(4) attendu que, d'ici février 2009, la mission militaire canadienne dans le Sud de l'Afghanistan représentera un des engagements militaires les plus importants et les plus longs de l'histoire du Canada;

(5) attendu que l'engagement du Canada à l'égard de la reconstruction et de la sécurité de l'Afghanistan ne se limite pas à nos opérations de combat dans le Sud de l'Afghanistan;

la Chambre demande au gouvernement de confirmer que le déploiement militaire actuel du Canada en Afghanistan se poursuivra jusqu'en février 2009, date à laquelle les opérations canadiennes de combat dans le Sud de l'Afghanistan prendront fin; et demande au gouvernement d'aviser immédiatement l'OTAN de cette décision.

(1) whereas all Members of this House, whatever their disagreements may be about the mission in Afghanistan, support the courageous men and women of the Canadian Forces;

(2) whereas in May 2006, the government extended Canada's military commitment in Southern Afghanistan to February 2009;

(3) whereas it is incumbent upon Canada to provide adequate notice to the other members of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) of our intentions beyond that date;

(4) whereas by February 2009, Canada's military mission in Southern Afghanistan will represent one of the largest and longest military commitments in Canadian history; and

(5) whereas Canada's commitment to the reconstruction and security of Afghanistan is not limited to our combat operations in Southern Afghanistan;

this House call upon the government to confirm that Canada's existing military deployment in Afghanistan will continue until February 2009, at which time Canadian combat operations in Southern Afghanistan will conclude; and call upon the government to notify NATO of this decision immediately.

1) **Le respect des engagements de la mission de combat dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en Février 2009** : Interprétation, stratégie de rotation et rôle des parlementaires dans le processus décisionnel.

2) **L'importance d'une politique des 3-D équilibrée (Défense, Développement et Diplomatie)** : Déséquilibre et « syndrome du menu à la carte », l'éradication de la culture du pavot (opium), évaluation du processus décisionnel de l'Équipe Consultative Stratégique-Afghanistan (ECS-A),

3) **La politique d'acquisition des équipements militaires (« procurément »)** : Interprétation, la question des Chars d'assaut

4) **La question des détenus Afghans et le respect de la Convention de Genève**

5) **Le rôle des médias dans la Mission Internationale en Afghanistan**

1) **Le respect des engagements de la mission de combat dans le Sud de l'Afghanistan jusqu'en Février 2009**

Il est toujours bon de se rappeler que la présente mission Afghane est le fruit de l'intervention de la Communauté internationale. Comme pays allié de l'OTAN, le Canada joue un rôle de premier plan. Nous sommes en Afghanistan depuis le début. Nous devons être fiers de ce que nous avons accompli jusqu'à présent. Nous croyons que le Canada a raison de participer pleinement à cette mission. Comme il s'agit d'une mission de l'OTAN, il est normal qu'il y ait rotation. Nous devons respecter nos engagements internationaux mais nous pouvons envisager sans aucun problème, ni honte, de voir un autre pays membre prendre notre place. C'est dans l'ordre des choses. Le Parti Libéral du Canada croit que le Canada devra mettre fin à sa mission de combat dans le sud de l'Afghanistan en Février 2009. Nous pourrions toujours jouer un rôle dans les Équipes de Reconstruction Provinciales et dans le monitoring mais nous croyons qu'un autre pays de l'OTAN doit assumer le rôle que nous jouons actuellement. Le Canada sera par ailleurs, toujours actif en matière de Développement et sur le plan Diplomatique.

Le 17 avril 2007, dans le cadre d'une journée d'opposition officielle, nous présentons la motion suivante qui reflète bien notre point de vue sur le prolongement ou le non-prolongement de la mission de combat de nos troupes Canadiennes en Afghanistan :

Rapport Supplémentaire (Addendum)

En vertu de l'article 108(1)a) du Règlement nous joignons ce bref énoncé complémentaire.

Les membres du Parti Libéral du Canada du comité endossent l'ensemble des recommandations du présent rapport du Comité Permanent de la Défense Nationale. Nous croyons cependant qu'il est important d'apporter certaines clarifications et de réitérer certaines de nos positions en addendum de ce dit rapport sur l'évaluation de nos Forces Canadiennes en Afghanistan et sur autres questions connexes relatives à la Mission Internationale en Afghanistan.

Nous vous présentons donc ce rapport supplémentaire.

Vous remarquerez certaines disparités voire même des contradictions entre le texte du rapport et ses recommandations. Nous croyons que les témoignages ne doivent pas constituer en soi la seule source de références de ce rapport. Les recommandations peuvent également refléter le fruit d'intenses discussions, de réflexions et d'expertises provenant de consultations complémentaires. Nous avons certaines difficultés avec certaines affirmations dans le texte du rapport. Certains « absolus » et/ou superlatifs pour définir une situation (ou lui apporter une certaine teinte) peut porter à confusion et lui donner une saveur trop partisane ou trop « gouvernementale ». Nous préférons apporter certains éclaircissements, compte tenu que les recommandations ont pu corriger le tir. Nous nous réservons le droit cependant d'y rajouter notre grain de sel et notre propre interprétation.

Il est aussi important de mentionner qu'il n'y a pas d'approche manichéenne dans l'interprétation de la mission. Nous réitons l'interprétation « simpliste » tout au long du présent rapport. Malgré la complexité de la mission, on peut être en accord ou en désaccord pour les bonnes raisons. La vérité n'est pas l'apanage d'une seule voie. Nous comprenons que nous pouvons supporter cette mission et nos troupes tout en étant critique de la gouvernance et de la gestion gouvernementale de cette dernière. Nous croyons également qu'il est inadéquat de donner l'impression que la population Canadienne voudrait un retrait immédiat ou à une date précise (février 2009) parce que nous ne voudrions prendre nos responsabilités. Certains bémols sont nécessaires, à notre avis.

Pour le reste nous endossons l'esprit du texte, ses orientations et ses recommandations.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (séances n^{os} 3, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 39, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 et 59) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Rick Casson, député

ANNEXE B
Liste des mémoires

Organismes et individus

Afghan Women's Organization

Ministère de l'Intérieur (Afghanistan)

The Senlis Council

56

2007/05/31

Ministère de la Défense Nationale

Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major
interarmées stratégique

58

2007/06/06

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international

L'hon. Peter MacKay, ministre des affaires étrangères

58

2007/06/06

Ministère de la sécurité publique

Hon. Stockwell Day, ministre de la sécurité publique

58

2007/06/06

Ministère de la Défense nationale

L'hon. Gordon O'Connor, ministre de la défense nationale

58

2007/06/06

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international

Hon. Helena Guergis, secrétaire d'état (Affaires étrangères et
commerce internationale)

28

2006/12/11

Amnistie internationale Canada

Alex Neve, secrétaire général,
Section anglophone

28

2006/12/11

Université de la Colombie-Britannique

Michael Byers, professeur et chaire de recherche du Canada
(niveau 1) en politique et en droit internationaux

29

2006/12/12

Ministère de la Coopération Internationale

L'hon. Josée Vermer, ministre de la coopération internationale

29

2006/12/12

Agence canadienne de développement international

Robert Greenhill, président

Philip Baker, directeur général,
Direction de l'Aghanistan

31

2007/01/30

Afghan Women's Organization

Adeena Niazi, directrice

31

2007/01/30

Droits et démocratie

Ariane Brunet, coordinatrice,
Droits des femmes

31

2007/01/30

Open Society Institute

Rina Amiri, conseillère principale pour les questions touchant
l'Afghanistan et la région

39

2007/02/27

Nations Unies

Christopher Alexander, représentant spécial adjoint du
Secrétaire général pour l'Afghanistan

39

2007/02/27

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

James Appathurai, porte-parole Secréariat international de
l'OTAN

42

2007/03/22

Ministère de la Défense Nationale

Bgen A.J. Howard, directeur général Opérations de l'Etat-major
interarmées stratégique

47

2007/04/24

Ministère de la Défense Nationale

Bgen A.J. Howard, directeur général Opérations de l'Etat-major
interarmées stratégique

56

2007/05/31

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Gen Raymond R. Henault, président,
Comité militaireLcol Anthony White, officier des services d'information auprès
du président,
Comité militaire

22

2006/11/08

Ministère de la Défense nationale

Lgèn J.C.M. Gauthier, commandant,

Commandement de la Force expéditionnaire du Canada

23

2006/11/20

Ministère de la Défense nationale

Lgèn A. B. Leslie, chef d'état-major de l'armée de terre

Bgèn A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major

interarmées stratégique

24

2006/11/22

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce**international**

L'hon. Peter MacKay, ministre des affaires étrangères

Randolph Mank, directeur général,

Direction générale de l'Asie méridionale et du Pacifique

24

2006/11/22

Ministère de la Défense nationale

Vam D. Robertson, chef d'état-major de la force maritime

Lgèn J. S. Lucas, chef d'état-major de la force aérienne

25

2006/11/27

Haut-commissariat pour l'Australie

Son Excellence William Fisher, haut-commissaire

Lieutenant-colonel Lyndon Anderson, attaché militaire

25

2006/11/27

Ministère de la Défense nationale

Cmdre M. F. Kavanagh, commandant du groupe des services

de santé des forces canadiennes et directrice générale-

services de santé

Bgèn Hilary Jaeger, médecin-chef des forces canadiennes

26

2006/12/04

Ministère de la Défense Nationale

Bgèn A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major

interarmées stratégique

28

2006/12/11

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce**international**

Colleen Swords, sous-ministre adjoint,

Secteur de la sécurité internationale et directeur politique

Sabine Nölke, directrice adjointe,

Section du droit onusien, des droits de la personne et du droit

humanitaire, Direction générale des affaires juridiques

28

2006/12/11

Ministère de la Défense nationale

Vincent Rigby, sous-ministre adjoint par intérim (politiques)

Col G. Herfst, juge-avocat général adjoint – opérations

Organismes et individus	Date	Réunion
Collège militaire royal du Canada Sean Maloney, professeur agrégé d'histoire	2006/09/20	10
Université de Calgary David Bercuson, directeur,	2006/09/25	12
Université Queen's Centre for Military and Strategic Studies Douglas Bland, titulaire, Chaire d'études en gestion de la défense, École des études politiques	2006/09/25	12
À titre individuel Lgèn (rt.) Michael Jeffery, ancien chef d'état-major de l'armée de terre (2000-2003)	2006/09/27	13
Ministère de la Défense nationale Mgèn Daniel Benjamin, commandant, Commandement du soutien opérationnel du Canada Col Jocelyn Cousineau, Soutien opérationnel J5	2006/10/04	14
Ministère de la Défense Nationale L'hon. Gordon O'Connor, ministre de la défense nationale Gén R.J. Hillier, chef d'état-major de la défense Ward Elcock, sous-ministre	2006/10/18	16
Ministère de la Défense nationale Col M.D. Capstick, ancien commandant, Équipe consultative stratégique - Afghanistan The Senlis Council Norine MacDonald, présidente et fondatrice Emmanuel Reinert, directeur général	2006/10/25	18
Ministère de la Défense Nationale Bgén A.J. Howard, directeur général Opérations de l'État-major interarmées stratégique	2006/10/30	19
Ambassade du Royaume des Pays-Bas Son Excellence Karel P. M. de Beer, ambassadeur	2006/11/06	21
Ambassade de la République de Roumanie Son Excellence Elena Sava Stefoi, ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire	2006/11/06	21

ANNEXE A

Liste des témoins

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale L'hon. Gordon O'Connor, ministre de la défense nationale Cam Dan Murphy, directeur de l'état-major - État-major interarmées stratégique Vincent Rigby, sous-ministre adjoint par intérim (politiques)	2006/05/30	3
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international L'hon. Peter MacKay, ministre des affaires étrangères James Fox, directeur général, Direction générale de l'Asie du Sud et du Sud-Est Wendy Gilmour, directeur adjoint, Belarus, Caucase, Asie centrale, Moldovie, Ukraine (REE) Conseil canadien pour la coopération internationale Gerry Barr, président-directeur général Erin Simpson, agente de programme (questions de paix et de conflits), Questions de paix, sécurité et développement	2006/06/06	4
CARE Canada Kevin McCort, vice-président directeur, Opérations Institut Polaris Steven Staples, directeur, Programme de sûreté Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix Marc André Boivin, coordonnateur Université du Québec à Montréal Justin Massie, chercheur associé, Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes	2006/06/13	6
Ministère de la Défense nationale Mgèn Stuart Beare, commandant, Système de doctrine et de l'instruction de la Force terrestre	2006/06/20	8
Conférence des associations de la défense Lgèn (rt.) Richard Evraire, président du conseil Col (rt.) Brian MacDonald, analyste principal de défense	2006/09/20	10

d'assurer une uniformité de traitement des détenus et, dans l'intervalle, voir à ce que, dans toutes les opérations mixtes menées par les militaires canadiens et les forces militaires ou policières afghanes, tous les détenus capturés par les Forces canadiennes soient traités conformément aux ententes conclues le 18 décembre 2005 et le 3 mai 2007 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamiste d'Afghanistan dans l'esprit de la Convention de Genève et de la Convention contre la torture.

RECOMMANDATION 19

Le gouvernement devrait accroître la contribution des Forces canadiennes à l'instruction de l'Armée nationale afghane afin de pouvoir offrir, à mesure que l'Armée nationale afghane prendra de l'expansion et de l'expérience, un niveau plus poussé d'instruction aux nouveaux *kandaks* avant qu'ils ne soient affectés à des opérations réelles.

RECOMMANDATION 14

Pour le reste de la mission courante des Forces canadiennes en Afghanistan, et pour toute mission similaire dans l'avenir, le Comité permanent de la défense nationale devrait se rendre chaque année au quartier général de l'OTAN à Bruxelles, afin d'y recevoir des exposés détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan, et rencontrer le Conseil de l'Atlantique Nord pour discuter de la coordination multilatérale des stratégies et d'autres questions d'intérêt mutuel.

RECOMMANDATION 16

Le Comité devrait aussi se rendre chaque année au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), qui supervise toutes les opérations de l'OTAN, ou encore au Quartier général du Commandement de la force interarmées (CFI) à Brunssum, qui veille aux opérations de la FIAS, ou au deux endroits, afin d'y recevoir des exposés stratégiques et opérationnels détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan. S'il n'est pas possible de se rendre sur place, le Comité devrait envisager d'autres moyens de communication, telles les vidéocatégories, ou inviter des représentants du SHAPE ou du CFI à venir le rencontrer.

RECOMMANDATION 17

Le Comité permanent de la défense nationale devrait rendre visite aux Forces canadiennes en Afghanistan au moins une fois l'an, lorsque les circonstances le permettent, afin de savoir où en est la mission et de constater les progrès qui ont été accomplis.

RECOMMANDATION 18

Lorsque le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes se rend visiter des missions internationales des Forces canadiennes, le MDN devrait lui fournir tout le soutien nécessaire afin que le Comité au complet, accompagné du personnel nécessaire, puisse effectuer tous ses déplacements et accomplir son travail.

Le gouvernement du Canada devrait tenter de convaincre l'OTAN de conclure une entente générale avec le gouvernement afghan afin

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement devrait accélérer la livraison des hélicoptères de transport moyen à lourd devant faciliter les opérations de combat des Forces canadiennes en Afghanistan et faire en sorte que les hélicoptères en question soient efficaces pour des opérations menées tant au Canada qu'à l'étranger.

RECOMMANDATION 10

Le gouvernement devrait rééquilibrer les volets diplomatique, développement et défense de la mission canadienne en Afghanistan, afin de mettre l'accent sur la diplomatie et le développement.

RECOMMANDATION 11

Le gouvernement devrait tenir des séances d'information publique télévisées, à intervalles réguliers, pour fournir aux Canadiens des informations exactes sur l'état, les activités et les résultats de la mission en Afghanistan.

RECOMMANDATION 12

Le ministre de la Défense nationale devrait comparer au moins quatre fois par année devant le Comité permanent de la défense nationale pour faire le point, devant les caméras de télévision, sur l'état, les activités et les résultats de toutes les missions opérationnelles courantes des Forces canadiennes.

RECOMMANDATION 13

Les mois où le Comité ne se déplace pas et où le Ministre ne comparait pas devant lui, un officier supérieur des Forces canadiennes devrait continuer de comparaître devant le Comité pour l'informer du statut, des activités et des résultats de toutes les missions opérationnelles des Forces canadiennes depuis le dernier rapport et sur les perspectives du mois suivant.

RECOMMANDATION 4

Le gouvernement devrait tarder sans tarder à tenir un débat sur la mission canadienne en Afghanistan pour présenter aux Canadiens des informations exactes et à jour sur le but de cette mission, son état d'avancement et le rôle que le Canada y joue et pour orienter ses décisions concernant l'échéance de février 2009.

RECOMMANDATION 5

Le ministère de la Défense nationale devrait examiner la nécessité d'un programme de décompression souple destiné aux soldats qui rentrent au pays pour un congé à la mi-temps de leur période de service.

RECOMMANDATION 6

Le gouvernement devrait reconnaître le travail essentiel accompli par le réseau de soutien social aux victimes de stress opérationnel et appuyer ce réseau en lui affectant des fonds suffisants et d'autres ressources pour qu'il puisse continuer de répondre aux besoins des militaires de retour d'Afghanistan et de leurs familles, car la demande de services augmente.

RECOMMANDATION 7

Le gouvernement devrait activement encourager d'autres entrepreneurs canadiens qualifiés à offrir leurs services aux missions canadiennes à l'étranger.

RECOMMANDATION 8

Compte tenu de sa responsabilité morale, le gouvernement fédéral devrait vivement encourager les gouvernements des provinces et des territoires à fournir les ressources nécessaires pour offrir aux familles de militaires le soutien en santé mentale dont elles ont besoin.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution de fonds à des fins de reconstruction et de développement par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins de la mission, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

RECOMMANDATION 2

Il est essentiel que l'attribution sur le terrain des fonds destinés à la reconstruction et au développement se fasse rapidement non seulement en Afghanistan, mais aussi dans le cadre de toutes les opérations internationales du Canada. Par conséquent, le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution des fonds à des fins de reconstruction et de développement dans le cadre de toutes les opérations internationales afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins des missions, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

RECOMMANDATION 3

Les décaissements de fonds destinés à la reconstruction et au développement sont comptabilisés dans les rapports ministériels sur le rendement et les ministres responsables peuvent être invités à comparaître devant des comités parlementaires pour rendre compte de ces dépenses, mais le Comité estime qu'il faudrait soumettre les fonds destinés au développement international à une vérification afin de s'assurer que le financement des projets est transparent, efficace et efficient et instaurer des mesures de reddition de comptes concernant les dépenses et l'avancement de projets.

attentats au moyen d'engins explosifs improvisés. Nous encourageons le gouvernement à accélérer la livraison de ces appareils.

Le Comité estime nécessaire que les ressources destinées au développement et à la reconstruction soient acheminées plus rapidement par l'ACDI, après la fin des opérations de combat qui déplacent des civils innocents. Nous insistons aussi sur la nécessité d'accorder plus d'attention au traitement et au transfert des détenus afghans. Enfin, nous demeurerons préoccupés par les répercussions des décès accidentels d'Afghans innocents qui surviennent dans le cadre des opérations militaires menées par la FIAS.

En bout de ligne, après avoir entendu une multitude de points de vues de la part d'une multitude de témoins, nous en arrivons à la conclusion que la mission militaire complexe et noble que mène actuellement le Canada en Afghanistan est loin d'être terminée. Nous savons aussi que la reconstruction de l'Afghanistan ne sera pas terminée au terme de notre mandat militaire en février 2009. La question est donc de savoir si, au moment où l'échéance tombera, nous resterons sur place pour finir le travail ou si nous rentrerons au bercail.

Dans l'ensemble, la mission est exposée à des menaces de trois ordres. D'abord, la principale menace directe pour la sécurité nationale de l'Afghanistan et pour les troupes canadiennes réside dans la présence des talibans qui continuent à fomenter la rébellion contre le gouvernement afghan et utilisent des tactiques de guérilla contre la FOI-AFG, notamment des attentats-suicides, des engins explosifs improvisés et des embuscades à la mitrailleuse et au fusil lance-grenades. La deuxième menace réside dans le climat malsain créé par l'effet conjugué de la corruption, du commerce illégal de la drogue et de l'influence constante exercée par les seigneurs de la guerre à l'extérieur de Kaboul. Quant à la troisième forme de menace, elle est plus près de nous. Elle réside dans notre propre impatience devant la lenteur des progrès accomplis en Afghanistan.

Le rapport reconnaît qu'il reste de nombreux défis de taille à surmonter. Ainsi, le travail d'information du gouvernement canadien et des médias pour renseigner la population canadienne en général et les parlementaires sur la mission militaire du Canada en Afghanistan a grandement laissé à désirer. Le gouvernement aurait pu faire davantage et les médias auraient pu être beaucoup plus nuancés dans leurs reportages.

À nos yeux, la mission militaire n'est pas aussi déséquilibrée que certains le prétendent. L'équilibre se mesure beaucoup mieux en fonction des *résultats*. Si l'on se fie aux travaux de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar pilotée par le Canada et de l'équipe consultative stratégique-Afghanistan déployée au sein des ministères du gouvernement afghan à Kaboul, la mission militaire a toujours eu un degré d'équilibre qui échappe à la plupart des Canadiens.

Le Canada pourrait faire plus pour instruire l'Armée nationale afghane, puisque la mise en place d'une Armée nationale afghane compétente, efficace et capable de protéger le pays constitue, en quelque sorte, une « stratégie de sortie » ou une condition préalable essentielle au retrait des troupes étrangères de l'Afghanistan.

Les soldats canadiens blessés au champ de bataille sont pris en charge par un système médical de calibre international qui fonctionne grâce au soutien des troupes multinationales et alliées, depuis le champ de bataille jusqu'au Canada. La capacité des Forces canadiennes de diagnostiquer et de traiter les traumatismes psychiques a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie et les soins offerts aux soldats victimes de stress opérationnel à la suite de leur séjour en Afghanistan font l'objet d'une attention considérable. Il y aurait toutefois lieu de faire davantage pour atténuer les répercussions psychologiques sur les familles des militaires.

Les soldats canadiens en poste en Afghanistan disposent de certaines des meilleures pièces d'équipement au monde et, ce qui est sans doute plus important encore, l'amélioration du processus d'acquisition de matériel de défense a grandement accéléré la livraison de nouveau matériel opérationnel important. L'un des besoins qui reste encore à combler est l'acquisition d'hélicoptères de transport moyen-lourd afin de faciliter et d'accélérer le déploiement tactique de troupes de combat et de réduire la nécessité de recourir à des convois routiers, qui sont davantage à la merci des embuscades et des

Le présent rapport porte tout particulièrement sur la mission militaire du Canada en Afghanistan. Il montre que si les Forces canadiennes assument le leadership opérationnel de la campagne militaire dans le sud de l'Afghanistan et si elles font très bonne figure, la mission dans son ensemble se heurte encore à de nombreuses embûches. Bien que noble, cette mission est vraiment complexe. Il n'existe pas de solutions à court terme, ni de remèdes miracles. Les témoins entendus par le Comité sont unanimes à réclamer un engagement à long terme de la part de la communauté internationale pour les dix prochaines années peut-être — si ce n'est pour toute une génération.

Il est clair pour bon nombre d'observateurs que la mission militaire ne suffira pas à elle seule à résoudre le problème de l'Afghanistan. Donc, même s'il est entendu que les Forces canadiennes sont en Afghanistan pour défendre nos intérêts nationaux, elles sont aussi là-bas pour contribuer aux vastes efforts déployés par la communauté internationale pour aider les Afghans à reconstruire leur pays de manière qu'il ne devienne plus jamais un havre pour les terroristes. Notre mission militaire sert aussi à appuyer le travail de nos proches alliés et de nos autres nations amies au sein de l'ONU, de l'OTAN et du G-8.

Le Comité a constaté que la FOI-AFG est, de toutes missions canadiennes du genre, celle qui présente la plus grande efficacité au combat, la mieux entraînée, la mieux encadrée, la mieux équipée et la mieux soutenue. Elle représente l'un des trois « D » — en l'occurrence, la « défense » — de l'approche 3D adoptée par le gouvernement dans les situations complexes de conflit et d'après-conflit. Les deux autres éléments de cette approche sont la diplomatie et le développement. L'approche 3D s'inscrit elle-même dans la démarche pangouvernementale généralement privilégiée par le gouvernement pour

Nous avons dégagé trois facteurs importants à prendre en considération au moment d'évaluer la mission. Premièrement, le Canada n'intervient pas unilatéralement en Afghanistan et ne peut tout simplement pas décider de son propre chef de « faire ceci » ou de « changer cela ». Deuxièmement, la mission en est une de renforcement des capacités, c'est-à-dire qu'elle vise à aider les Afghans à renforcer leur capacité de se prendre en mains. Nous avons aussi constaté, par ailleurs, qu'il ne sert à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes encore à les utiliser efficacement. Troisièmement, et c'est là sans doute l'élément le plus important, le Canada a pris position dans ce conflit. La mission n'a pas et n'a jamais rien eu de commun avec une mission de maintien de la paix.

Les Canadiens ne sont d'ailleurs pas les seuls à payer un prix. Certains des autres contingents ont été encore plus durement touchés. Si d'autres ont été moins éprouvés, il reste que beaucoup de nos alliés participent aux combats. Le tableau suivant fait le bilan des morts de soldats de la FIAS en Afghanistan jusqu'à présent.

Décès de soldats de l'OTAN en Afghanistan par pays (à l'adoption du rapport)

Allemagne	21
Australie	1
Canada	57
Corée du Sud	1
Danemark	4
Espagne	21
États-Unis	399
Finlande	1
France	9
Italie	9
Norvège	1
OTAN	1
Pays-Bas	6
Portugal	1
République tchèque	1
Roumanie	4
Royaume-Uni	60
Suède	2
Total	599

Source : www.icasualties.org

l'équipement élémentaire de lutte contre les incendies venant du Service de pompiers volontaires de Langford, en Colombie-Britannique. Ce même service a aussi fait don d'environ 400 000 \$ en équipement, à partager entre les villes de Kandahar et de Kaboul.

UN FARDEAU PARTAGÉ À PLUSIEURS

Durant 2006, la population canadienne s'est convaincue que nos troupes assumaient une trop grande part des combats dans le sud de l'Afghanistan. Elle était confortée dans cette opinion par les commentaires de nombreux leaders de la FIAS préoccupés par le fait que beaucoup de pays participants avaient imposé des réserves à l'emploi de leurs soldats privant les commandants de la FIAS de la latitude voulue pour déployer les forces de la FIAS dans les secteurs où la menace est la plus grande. Cette question a fait l'objet de débats animés dans les cercles de l'OTAN durant l'été et l'automne.

L'affectation de contingents de soldats à des opérations de l'OTAN par les pays participants a toujours été subordonnée à des réserves — certaines explicites, mais beaucoup implicites. La plupart sont parfaitement raisonnables en pareilles circonstances. On a souvent reproché aux forces affectées aux travaux de reconstruction et de développement dans le nord de ne pas faire leur juste part parce qu'il est interdit de les déployer dans les provinces du sud où elles combattraient aux côtés des Britanniques, des Canadiens, des Hollandais et des Américains. C'est faire abstraction de deux considérations importantes. Premièrement, les parlements et gouvernements des pays concernés avaient accepté d'affecter leurs soldats à des tâches précises et certains ont eu la chance de se retrouver dans des zones où les combats étaient peu nombreux. Ces contingents ont été organisés et formés pour accomplir la tâche qui leur a été confiée — à savoir principalement diriger une équipe provinciale de reconstruction, ce qui mène à la seconde considération.

La plupart du temps, il est difficile de convertir rapidement en unités de combat des éléments axés sur la reconstruction et le développement. Ces soldats ne sont ni entraînés ni équipés pour participer à de sérieuses batailles. Ils risqueraient d'être un fardeau plus qu'autre chose s'ils étaient affectés dans le sud.

Le gouvernement canadien aussi a imposé des réserves à l'emploi du contingent des Forces canadiennes actuellement en Afghanistan. Il est par exemple interdit d'affecter ailleurs l'Équipe provinciale de reconstruction menée par le Canada sans l'aval de notre chaîne de commandement.

Il est vrai que les soldats canadiens ont payé un lourd tribut, mais nous ne devons pas nous laisser décourager par ces pertes. Plus de 10 000 soldats canadiens ont été déployés en Afghanistan depuis 2001. Avec 56 morts tragiques et plus de 205 blessés, nos soldats affichent un taux de pertes de 2 p. 100 environ. Le Comité sait que ces calculs peuvent sembler insensibles et froids, mais il est important de se faire une idée objective du prix payé.

La Police auxiliaire nationale afghane (PANA) est une force communautaire composée d'auxiliaires de police placés sous la direction du chef de police local, qui est chargée de renforcer la sécurité à l'échelle du district ou du village. Dans la région de Kandahar, les futurs membres de la PANA sont recommandés et choisis par les aînés et les mollahs du village, où ils retournent une fois leur formation terminée. La solde mensuelle est équivalente à celle d'un policier régulier de la PNA et les auxiliaires de police se voient remettre un uniforme et une arme après avoir reçu la formation de deux semaines offerte par les Forces canadiennes à Kandahar, sous l'égide du CTCs-A. On commence par les embaucher pour un an et, une fois leur contrat terminé, ils peuvent soit le renouveler, soit joindre les rangs de la PNA. On prévoit pour le moment former et déployer 2 000 auxiliaires de police dans la province de Kandahar, et porter éventuellement ce nombre à 2 080 si la situation financière le permet.

La contribution du Canada à la formation de la PNA est assez modeste par rapport à celle d'autres pays, mais elle a son importance. La police civile canadienne et la police militaire des Forces canadiennes instruisent les membres de la PNA sur une foule de sujets, dont la réaction à un attentat à l'aide d'un engin explosif artisanal, le secourisme opérationnel, les patrouilles, le maniement des armes, la fouille des suspects et le contrôle des véhicules. Le Centre de formation régional administré par les États-Unis offre aussi un soutien à la formation des recrues de la Police auxiliaire nationale afghane.

Le Peloton de police militaire canadien fait partie de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar (EPR-K). Deux policiers de ce peloton sont affectés à la formation de la PNA dans la région de Kandahar.

La GRC participe avec ses partenaires internationaux à l'encadrement et à l'instruction des membres de la PNA. Un de ses membres a été détaché au sein du groupe de la réforme policière, au Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, à Kaboul, et un autre au ministère afghan de l'Intérieur.

Dix membres de la police civile canadienne, sous la direction d'officiers de la GRC, aident au renforcement des capacités de la PNA en encadrant les forces de police locales. La police canadienne tâche d'établir des relations avec les autres organismes d'application de la loi présents en Afghanistan et sert d'intermédiaire entre l'EPR-K et la police locale. Elle travaille aussi en étroite collaboration avec d'autres corps de police étrangers. Des policiers canadiens se joignent régulièrement aux patrouilles effectuées par les militaires de l'EPR-K afin de s'entretenir avec la PNA à différents postes de police et points de contrôle à Kandahar même et dans certains districts ruraux.

Depuis 2005, les policiers canadiens ont distribué localement plus de 2 500 uniformes de travail à leurs homologues de la PNA, en sus de matériel de police essentiel, dont des bottes, des lampes de poche, des ceinturons, des balises de déviation, des harnais et des bosses de décélération portatives.

Des fonds de développement canadiens ont servi à améliorer les conditions de vie et de travail dans six postes locaux de la PNA. Quatre postes ont été rénovés, trois sont actuellement en construction dans des quartiers clés de la ville et deux autres sont prévus.

Le service d'incendie à Kandahar se trouve à faire partie de la PNA. L'équipe de coopération civilo-militaire (COCIM) de l'EPR-K a reçu pour lui, qui en a peu, de

(PNUD)³¹. Les coûts sont considérables. Les États-Unis ont notamment versé 20 millions de dollars en 2004, 40 millions de dollars en 2005 et 9,5 millions de dollars en 2006. Au mois de mai 2006, les fonds accordés par le US Bureau of Narcotics and Law Enforcement Affairs au cours de la période 2004-2007 totalisaient près de 1,1 milliard de dollars. Et c'est sans compter le transfert d'une somme de 200 millions de dollars, destinée à l'origine au programme de l'ANNA, pour armer et équiper la PNA en 2005.

Le gouvernement afghan prévoit maintenir à près de 170 millions de dollars le niveau de financement de la PNA jusqu'en 2012 et même au-delà, sauf que les coûts prévus de maintien en force de la PNA (formation, infrastructure et équipement) seront plutôt de l'ordre de 600 millions de dollars. La communauté internationale sera donc probablement mise à contribution pour combler l'écart³².

La détérioration de la sécurité en 2006 a cependant forcé le ministère de l'Intérieur à rééquilibrer la PNA et à créer la Police auxiliaire nationale afghane (PANA). Le ministère de l'Intérieur envisage également de porter à 82 000 hommes l'effectif de la PNA. Un groupe d'étude composé de représentants de l'Allemagne, des États-Unis et de la Norvège, du représentant spécial de l'Union européenne et de membres de la MANUA et du gouvernement afghan (ministère de l'Intérieur et ministère des Finances), a été mis sur pied en février 2007 pour examiner la question. Il s'est réuni quatre fois, sous la présidence de l'ambassadeur d'Allemagne.

Le projet d'augmentation de la taille de la PNA découle d'une analyse faisant valoir la nécessité de grossir les rangs de sécurité afghanes pour garantir la stabilité du pays en raison des problèmes de sécurité qui se sont aggravés au début de 2006. Tout un train de mesures ont été prises pour rééquilibrer la PNA et constituer la Police auxiliaire nationale afghane, qui est essentiellement une force locale d'autodéfense, afin d'endiguer l'infiltration grandissante des insurgés dans le sud du pays.

Le principal facteur qui fait hésiter les autorités à aller de l'avant avec ce projet d'augmentation des effectifs de la PNA est l'impact financier qu'aurait cette mesure sur le gouvernement afghan et le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre en Afghanistan. Le gouvernement afghan n'a pas assez d'argent pour payer les salaires de 62 000 policiers et le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre a constamment de la difficulté à se maintenir à flot.

Le groupe d'étude a convenu que, quelle que soit la décision qui serait prise, ce n'est pas seulement en augmentant le nombre de policiers qu'on parviendra à accroître l'efficacité de la police, mais en améliorant la qualité du service. Le ministère de l'Intérieur a rappelé le besoin urgent et toujours très présent d'améliorer la qualité du service de police, mais la professionnalisation de la police passe aussi par une réforme complète du ministère de l'Intérieur lui-même.

31 Inspecteurs généraux, Département d'État et Département de la Défense des États-Unis, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, novembre 2006, p. 5.

32 *Ibid.* p. 6.

d'assurer la sécurité dans tout le pays. Actuellement, ce sont les Américains, les Britanniques et les Français qui assument le gros de cette tâche. Nous pourrions faire d'avantage.

Non seulement les soldats canadiens sont-ils des formateurs de première classe en opérations militaires, mais la profession des armes au Canada repose sur de solides exigences morales et physiques et un leadership éthique, qualités qui pourraient être utilement appliquées au développement de l'ANA.

Instruction de la Police nationale afghane

Le développement de la PNA a pris du retard par rapport à celui de l'ANA et ce n'est pas avant les deux dernières années que la communauté internationale a compris l'importance d'une force policière nationale solide, capable de contribuer efficacement à l'établissement de la paix et de la sécurité, ainsi qu'à l'application de la loi et au maintien de l'ordre. Le Pacte pour l'Afghanistan autorisait un effectif policier de 62 000 hommes. La communauté internationale, sous l'impulsion des Américains et des Allemands, a offert à l'Afghanistan de l'aider concrètement à atteindre cet objectif.

La PNA fait partie du ministère de l'Intérieur. Elle est organisée en régions, en provinces et en districts, ayant chacun ayant à sa tête un chef de police³⁰. L'Instruction de base des recrues de la PNA dure huit semaines, après quoi la recrue est affectée à un poste habituellement proche de son domicile. Bon nombre des nouveaux membres de la PNA manquent d'Instruction ou sont illettrés. La plupart des officiers sont formés à l'école de police de Kaboul. Ils y reçoivent pendant trois ans un enseignement professionnel de niveau universitaire au terme duquel ils peuvent s'attendre à être affectés n'importe où au pays.

La population a tendance à imputer la corruption et l'inefficacité de la PNA au manque d'encadrement et de développement, ainsi qu'aux bas salaires (environ 70 dollars américains par mois) et à une supervision insuffisante. La réforme permanente des grades et des salaires, une mesure destinée à professionnaliser la force en n'y conservant que les policiers dûment formés et en s'assurant qu'ils touchent leur salaire en temps voulu, réglera certains de ces problèmes. Malgré tout l'intérêt que porte la communauté internationale au développement de la PNA, celle-ci accuse sur ce plan un retard d'environ trois ans par rapport à l'ANA. On s'est donné pour objectif de porter son effectif à 60 000 hommes d'ici 2011.

Le problème, c'est que même aujourd'hui, le gouvernement afghan n'a pas les moyens de payer ses policiers. La communauté internationale a donc établi un mécanisme pour payer les salaires de la PNA à même le Fonds en fiducie pour le maintien de la loi et de l'ordre administré par le Programme des Nations Unies pour le développement

l'expansion et de l'expérience, un niveau plus poussé d'instruction aux nouveaux kandaks avant qu'ils ne soient affectés à des opérations réelles.

Dans les corps d'armée régionaux déployés dans tout le pays, les *kandaks* de l'ANA fraîchement émus du Centre d'instruction militaire de Kaboul sont soutenus par du personnel militaire de la FIAS formant les équipes de mentorat opérationnel et de liaison (EMOL), affectueusement appelées « omelettes » (de OMLT, en anglais), qui conseillent les chefs des *kandaks* et les commandants sur le plan des communications, du renseignement, de l'appui-feu, de la logistique et des tactiques d'infanterie. Les EMOL jouent aussi un rôle de particulièrement important de coordination et d'harmonisation des opérations de l'ANA et de la FIAS. L'Alliance a déjà déployé plus d'une vingtaine de ces équipes et elle cherche à en augmenter considérablement le nombre.

Le Canada fournit une équipe de mentorat opérationnel et de liaison (EMOL) de 64 personnes dans la province de Kandahar qui s'est récemment chargée d'une brigade entière de l'ANA. Là encore, le Canada pourrait offrir une aide précieuse en augmentant la taille de son EMOL en fonction de la hausse des effectifs de l'ANA et du nombre de *kandaks* dans la région de Kandahar.

Durant sa visite à Kandahar, le Comité a entendu toutes sortes de commentaires sur les soldats afghans, les qualificatifs allant d'irresponsables à courageux. Les observateurs d'expérience estiment que les soldats afghans se comportent bien au combat, même s'ils ont tendance à manquer un peu de discipline. Tout n'est pas rose cependant. Abstraction faite du risque constant qu'un soldat entraîne parte rejoindre les rangs des talibans, les désertions et les difficultés de recrutement font régulièrement problème. Les soldats sont recrutés dans les neuf groupes ethniques du pays et, une fois envoyés, ils passeront la totalité de leur période de service en déploiement opérationnel. Certains finissent par se laisser d'être loin de chez eux, parfois pour la première fois de leur vie. D'autres, après avoir reçu leur solde, repartent dans leur famille sans égard pour leurs responsabilités « professionnelles ». Ces renseignements ne s'appuient sur aucune donnée empirique. Ce sont des informations anecdotiques, mais qui ont néanmoins permis au Comité de se faire une meilleure idée de la situation.

En bout de ligne, l'étude du Comité lui a permis de se faire une idée réaliste de la difficulté de bâtir et de développer une Armée nationale afghane efficace. On ne constitue pas une bonne armée morale du jour au lendemain et il faudrait à l'ANA encore des années de travail acharné pour se débrouiller seule sur son propre territoire. Elle n'est pas en mesure de se passer de l'aide extérieure pour l'instant.

Le Comité estime que c'est là un domaine où le Canada pourrait faire plus. Notre propre stratégie de retrait de cette mission repose sur une ANA bien entraînée capable de protéger l'Afghanistan, car les forces militaires étrangères ne pourront retourner chez elles que lorsque l'ANA sera en mesure de faire cavalier seul. Ainsi, après les questions de sécurité, le soutien de l'entraînement de l'ANA devrait être la seconde priorité des Forces canadiennes, car la réforme de la sécurité aux termes du Pacte de l'Afghanistan repose sur le développement de l'ANA jusqu'au point où celle-ci sera en mesure

commandement multinational à deux étoiles placé sous la direction des Américains et ayant son siège à Kaboul. Le brigadier-général canadien Denis Tabbernor en est le commandant adjoint.

Depuis juillet 2006, l'instruction de l'Armée nationale afghane est dirigée et mise en œuvre par le nouveau Commandement de l'instruction de l'Armée nationale afghane (CIANA) qui relève directement du chef d'état-major général afghan. Les centres d'instruction et les écoles militaires dépendent tous du quartier général du CIANA; des éléments de la FIAS assurent l'encadrement des grades militaires, qui assurent eux-mêmes l'entraînement de leurs hommes.

L'instruction de base est fournie principalement par des instructeurs et du personnel de l'ANA au Centre d'instruction militaire de Kaboul du CIANA. Les conseillers étrangers de ce centre travaillent sous la direction d'un général de l'Armée américaine. Outre le fort contingent américain, on compte parmi eux 60 soldats britanniques et de petits détachements de soldats français, roumains et même mongols. Quinze membres des Forces canadiennes travaillent comme conseillers auprès des instructeurs afghans au Centre d'instruction militaire de Kaboul. Il est important de noter que les Canadiens sont des conseillers et non des instructeurs, car on cherche à bâtir la capacité afghane, non à faire le travail pour les Afghans.

Le Centre d'instruction militaire de Kaboul a une capacité d'environ 2 500 soldats à l'entraînement et forme un *kandak* (bataillon) de 615 hommes par mois. Il faut 16 semaines pour entraîner une recrue (contre 13 semaines au Canada).

Le CSTC-A offre à l'ANA divers degrés de contrôle, de conseils et d'assistance. Les États-Unis contribuent à l'instruction de base et l'instruction avancée des recrues et entraînent les sous-officiers pour les cours d'instruction de base. Une équipe consultative de l'Armée française supervise l'instruction des officiers pour les postes d'état-major et les postes de commandement de campagne dans la Brigade d'instruction des officiers. Le Royaume-Uni assure l'instruction initiale et la nomination des officiers d'infanterie à l'École des aspirants officiers. L'Armée britannique se charge aussi de l'instruction initiale et avancée des sous-officiers dans une brigade d'instruction distincte.

Les Forces canadiennes supervisent la partie exercice d'entraînement interallié de l'instruction militaire initiale, où les soldats novices et les aspirants officiers et sous-officiers participent ensemble à des manœuvres sur le terrain pour obtenir leur accréditation. Idéalement, ces exercices auraient lieu au niveau du *kandak*, mais l'ANA n'est pas encore en mesure de s'organiser en conséquence. Cependant, l'ANA progresse et elle y arrivera un jour. À ce moment-là, pour que l'instruction soit efficace, il faudra un surcroît de formateurs. C'est un point sur lequel le Canada et les Forces canadiennes peuvent renforcer les succès.

RECOMMANDATION 19

Le gouvernement devrait accroître la contribution des Forces canadiennes à l'instruction de l'Armée nationale afghane afin de pouvoir offrir, à mesure que l'Armée nationale afghane prendra de

Dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*, plusieurs pays participant à des titres divers à l'instruction de l'Armée nationale afghane, sous la direction du Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan, un

des déserteurs. Les problèmes de recrutement initiaux tiennent à l'absence de coopération des seigneurs de la guerre régionaux et au manque d'uniformité du soutien international. Les désertions étaient nombreuses au début. À la mi-mars 2004, on estimait à 3 000 le nombre

opérations. 37 000 hommes²⁹ et ses unités participent régulièrement aux opérations de combat effectuées conjointement par l'ANA et la FIAS, et il leur arrive même de diriger ces opérations. Quand il a accédé à la présidence de l'Afghanistan, Hamid Karzai s'est fixé comme objectif la constitution d'une armée de 70 000 hommes avant 2010. Pratiquement

Instruction de l'Armée nationale afghane

Le Commandement de la transition conjointe de la sécurité en Afghanistan (CTCS-A), que dirigent les États-Unis, veille à l'instruction de l'Armée nationale afghane et entretient des relations avec les Allemands chargés de la formation de la Police nationale afghane. En collaboration avec le gouvernement afghan et la communauté internationale, il planifie, programme et met à exécution la réforme des secteurs de la police et de la défense afghanes dans le but de rétablir la stabilité en Afghanistan, d'y assurer une application plus rigoureuse de la règle de droit et de dissuader et de vaincre le terrorisme à l'intérieur de ses frontières²⁸. Il a à sa tête un major-général américain, assisté d'un brigadier-général canadien.

L'ANA et la PNA forment ensemble le gros de forces de sécurité nationales afghanes. La première est placée sous la responsabilité du ministre de la Défense de l'Afghanistan et la seconde, sous celle de son collègue de l'Intérieur.

force d'intervention policière de réserve a été ajoutée en janvier 2006. Une patrouille routière et 2 300 des policiers affectés à la répression des narcotrafiquants. Une mesure de soutenir à long terme. De ce nombre, 44 300 seraient des agents de police en uniforme, 12 000 des agents de la police des frontières, 3 400 des membres de la minimal capable de fonctionner efficacement et que le gouvernement afghan serait en mesure de soutenir à long terme. De ce nombre, 44 300 seraient des agents de police en 62 000 hommes l'effectif total de la PNA, ce qui, selon toute vraisemblance, serait l'effectif

Justice (Italie), la lutte contre le trafic des stupéfiants (R.-U.) et la démobilitisation, le désarmement et la réintégration (Japon).

28 Site Web du CSTC-A, à <http://oneteam.centcom.mil/default.aspx>.

29 Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, quatrième session, Rapport du Haut Commissaire aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan et sur les résultats obtenus grâce à l'assistance technique dans le domaine des droits de l'homme, 5 mars 2007.

Il serait néanmoins préférable que la FIAS de l'OTAN établisse un protocole commun de transfert des détenus auquel adhèreraient la FIAS et le gouvernement de l'Afghanistan de manière que tous les détenus soient traités de manière uniforme à cet égard et que toutes les parties connaissent et comprennent ce qu'on attend d'elles en matière de suivi.

RECOMMANDATION 18

Le gouvernement du Canada devrait tenter de convaincre l'OTAN de conclure une entente générale avec le gouvernement afghan afin d'assurer une uniformité de traitement des détenus et, dans l'intervalle, voir à ce que, dans toutes les opérations mixtes menées par les militaires canadiens et les forces militaires ou policières afghanes, tous les détenus capturés par les Forces canadiennes soient traités conformément aux ententes conclues le 18 décembre 2005 et le 3 mai 2007 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamiste d'Afghanistan dans l'esprit de la Convention de Genève et de la Convention contre la torture.

CONTRIBUTION À L'INSTRUCTION DES FORCES DE SÉCURITÉ AFGHANES

Les programmes de constitution de l'Armée nationale afghane (ANA) et de la Police nationale afghane (PNA) représentent un aspect important des efforts internationaux de reconstruction et de développement en Afghanistan. On voudrait que les deux organisations soient en mesure d'assurer elles-mêmes le maintien de la paix et la sécurité au pays. Quand elles y parviendront, les forces militaires internationales pourront alors se retirer de l'Afghanistan.

Les États-Unis sont à la tête du projet de développement de l'Armée nationale afghane.

Une fois que les éléments de l'ANA ont terminé leur instruction, la FIAS se concentre sur leur déploiement opérationnel. Elle n'a pas besoin de se soucier de leur dotation en personnel, de leur instruction initiale et de leur maintien en puissance. Elle contribue à développer leur capacité opérationnelle en leur adjoignant des équipes de mentorat opérationnel et de liaison qui, en plus de soutenir leur formation, participent aux opérations dans un rôle consultatif.

À la Conférence de Genève sur la sécurité en Afghanistan, au mois d'avril 2002, des pays donateurs ont convenu d'aider à la reconstruction des forces de sécurité en Afghanistan. Ils ont adopté une démarche dite « des cinq piliers », un programme en cinq volets pris chacun en charge par une nation différente. Les États-Unis se sont engagés à construire l'ANA, tandis que l'Allemagne s'est chargée de former la PNA²⁷. Le

selon lui insister pour que les détenus ne soient pas renvoyés dans un pays tiers. Enfin, M. Byers estime qu'il faudrait faire de l'entente un accord juridiquement contraignant de manière que l'on puisse demander des comptes aux autorités afghanes en cas de violation du droit international.

Sensibles au débat qui entoure la question du traitement des détenus, les chefs militaires canadiens en Afghanistan ont veillé à ce que la question soit traitée de la manière appropriée. Dans un article récent de la Presse canadienne²⁶, on indique que le brigadier-général Tim Grant, commandant de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan, a conclu une entente avec le bureau de Kandahar de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme pour que celle-ci contrôle le traitement des personnes capturées par les Canadiens de manière que les plaintes pour mauvais traitements donnent lieu à une enquête.

Abdul Quadar Noorzai, directeur du bureau de Kandahar de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, a dit : « Les Canadiens respectent bien les droits de la personne [...] C'est une de leurs plus grandes qualités et je leur suis profondément reconnaissant de leur attitude » [traduction]. M. Noorzai a dit qu'il était maintenant libre de faire enquête sur les cas d'abus et de monter un dossier, que les allégations concernent des soldats canadiens ou les autorités afghanes. L'entente donne aux victimes la possibilité de faire étudier leur plainte soit par les autorités canadiennes soit par les instances judiciaires locales²⁶.

Quoi qu'il en soit, le transfert des détenus afghans aux forces de sécurité afghanes continuait de susciter des préoccupations. Le ministre de la Défense nationale s'est rendu à Kandahar pour parler dans le détail des transferts de détenus et du rôle de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme dans le contrôle de la manière dont sont traités par la suite les détenus dans les prisons afghanes. Le ministre Gordon O'Connor a confirmé à son retour au Canada que la Commission surveillera la manière dont sont traités les détenus transférés par les Forces canadiennes aux autorités afghanes.

Le gouvernement du Canada est allé encore plus loin le 3 mai 2007 en signant une entente supplémentaire avec le ministère afghan de la Défense dans laquelle les deux parties se sont entendues sur des critères supplémentaires encore plus stricts concernant le traitement et la surveillance des détenus dans les prisons afghanes et l'accès à ces personnes. Cette entente supplémentaire régle les principales préoccupations soulevées au début de notre étude et est en fait maintenant considérée comme le meilleur arrangement en son genre en Afghanistan. Ensemble, les deux arrangements entre le Canada et l'Afghanistan sont donnés en exemple aux contingents des autres pays.

25 Murray Brewster, « Afghan group to monitor detainee care. Canada first NATO country to reach deal on probing inmate complaints », Presse canadienne, 1^{er} mars 2007.

26 *Ibid.*

- a. l'obligation de traiter les détenus avec humanité en tout temps et en toutes circonstances conformément aux normes établies au sujet des prisonniers de guerre²³ dans la Troisième Convention de Genève;

- b. les autorités afghanes, souveraines sur leur propre territoire, sont responsables des personnes qui sont remises entre leurs mains et qu'elles détiennent en Afghanistan²⁴;

L'entente atteste le droit du Comité international de la Croix-Rouge de visiter les détenus en tout temps et l'obligation des parties d'informer celui-ci de tout transfert de détenus, conformément aux obligations que leur impose le droit international. Elle porte aussi que les personnes remises aux autorités afghanes par les Forces canadiennes ne peuvent pas être condamnées à la peine de mort. Enfin, les deux parties y acceptent le rôle légitime de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme relativement au traitement des détenus. Le Canada informe en temps opportun le Comité international de la Croix-Rouge de tout transfert de détenus, de même que la FIAS. Enfin, il transmet cette information aussi à ses partenaires de l'OTAN.

Les autorités afghanes étant responsables des détenus qui leur sont remis, le Canada cherche activement à renforcer les capacités afghanes en la matière. Dans l'esprit de son action au niveau de la réforme du système de sécurité dans le sud de l'Afghanistan, le Canada affecte depuis trois ans un expert en services correctionnels à la MANUA et a récemment affecté d'autres agents du Service correctionnel du Canada à l'EPR de Kandahar, pour bâtir les compétences afghanes en matière de détention et de services correctionnels dans la province de Kandahar.

M. Michael Byers, professeur et titulaire d'une chaire de recherche du Canada en politique mondiale et droit international, a comparu devant le Comité le 11 décembre 2006 et a fait valoir que l'entente sur les transferts de détenus n'était pas aussi solide qu'elle pourrait l'être. À l'instar de M. Alex Neve d'Amnistie internationale Canada, M. Byers craint vivement que les détenus remis aux autorités afghanes ne soient torturés ou maltraités par la police afghane. M. Neve et M. Byers estiment que l'entente n'est pas suffisante pour interdire de tels abus et que le Canada et les Forces canadiennes risquent par conséquent d'être accusés de violation de leurs obligations internationales en matière de droits de la personne.

Citant en exemple l'entente conclue entre les Pays-Bas et l'Afghanistan sur le transfert de détenus, M. Byers a proposé des modifications conçues pour renforcer l'entente. Il veut d'abord que le Canada exige le droit d'effectuer des vérifications de suivi de la condition des détenus remis aux autorités afghanes. Ensuite, en plus de s'assurer que les détenus transférés ne seront pas condamnés à la peine de mort, le Canada devrait

23 Il importe de noter que les détenus ne sont pas considérés comme des « prisonniers de guerre », mais que le terme est employé la uniquement pour décrire la manière dont on s'attend qu'ils soient traités.

24 L'Afghanistan est, comme le Canada, un pays souverain membre des Nations Unies. Les Forces canadiennes et les autres forces militaires internationales sont dans le pays à l'invitation du gouvernement afghan.

Outre ces enquêtes, la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire a annoncé qu'elle lançait une enquête d'intérêt public sur des allégations concernant la conduite de la police militaire en Afghanistan²¹. Cette décision fait suite à une lettre de plainte conjointe d'Amnistie internationale et de la British Columbia Civil Liberties Association reçue le 21 février 2007. On allègue dans la lettre que le Grand prévôt des Forces canadiennes et des membres non identifiés de la Police militaire des FC auraient, à au moins 18 occasions, transféré des détenus aux autorités afghanes en dépit de preuves montrant que ceux-ci risquaient d'être torturés.

Le traitement et le transfert des détenus présentent par ailleurs certains aspects diplomatiques. L'Afghanistan est un pays souverain responsable du traitement de tous les détenus capturés sur son territoire. Le Canada, comme d'autres pays, est en Afghanistan sur invitation du gouvernement afghan. Ainsi, les personnes capturées par les Forces canadiennes étaient initialement remises aux autorités afghanes sous réserve des conditions énoncées dans une entente conclue le 18 décembre 2005 entre les Forces canadiennes et le ministère afghan de la Défense.

L'accord relatif à l'Afghanistan s'intitule « Entente sur le transfert des détenus conclue entre les Forces canadiennes et le ministère de la Défense de la République islamique d'Afghanistan ». L'article premier de l'entente traduit la nature technique du document au moyen des termes suivants : « La présente Entente établit la procédure à suivre lors du transfert ». C'est une entente entre deux organisations et non une entente en bonne et due forme entre deux pays.

D'après M^{me} Colleen Swords²², sous-ministre adjointe, Secteur de la sécurité internationale et directrice politique au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'entente en question n'est pas un traité en bonne et due forme et n'est pas juridiquement contraignante. On y réaffirme simplement des engagements juridiques déjà contractés par le Canada, en particulier aux termes de la Troisième Convention de Genève, ainsi que les obligations du Canada et de l'Afghanistan aux termes du droit international relatif aux détenus. On a donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de conclure une autre entente juridiquement contraignante avec le gouvernement de l'Afghanistan. M^{me} Swords a aussi signalé que les mécanismes de transfert des détenus convenus avec les autorités afghanes et d'autres alliés de l'OTAN comme le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ne sont pas non plus juridiquement contraignants.

L'entente établit la procédure à suivre en cas de transfert d'un détenu. Elle vise principalement à fournir aux commandants sur le terrain des indications claires sur ce qu'ils doivent faire dans l'éventualité d'un transfert et énonce deux principes fondamentaux :

21 Voir le site de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire du Canada, <http://www.mppc-cppm.gc.ca/300/Afghanistan/index.aspx>.

22 Témoignages, 11 décembre 2006.

- 18 Le major Bill Fletcher s'est récemment vu décerner l'Étoile de la vaillance militaire, qui vient tout juste derrière la Croix de Victoria du Canada, par la gouverneure générale Michaëlle Jean, pour actes de courage sous le feu ennemi en Afghanistan.
- 19 Voir une entrevue avec M. Attaran à l'adresse <http://www.msws.org/articles/2007/feb2007/inte-f16.shtml>.
- 20 Voir le communiqué de presse du MDN, http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=2199.

La Commission d'enquête est distincte de l'enquête courante du Service national des enquêtes des Forces canadiennes, dans laquelle des enquêteurs déterminent si un acte criminel a été commis et si la preuve est suffisante pour porter des accusations.

La Commission d'enquête est distincte de l'enquête courante du Service national des enquêtes des Forces canadiennes, dans laquelle des enquêteurs déterminent si un acte criminel a été commis et si la preuve est suffisante pour porter des accusations.

campagne canadienne à la police militaire basée à l'aérodrome de Kandahar.

entourant le transfert des trois détenus, entre le 6 et le 8 avril 2006, d'une unité de et le transfert des détenus par les Forces canadiennes en Afghanistan et les circonstances canadiennes ont constitué une commission d'enquête²⁰ chargée d'examiner le traitement documents qu'il a obtenus en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Les Forces professeur de droit de l'Université d'Ottawa, Amir Attaran¹⁹, qui se fonde sur des quand ils étaient entre les mains des Canadiens. Ces allégations étaient le fait d'un Par la suite, il a été allégué que trois détenus afghans avaient même été maltraités torturés par la police afghane, qui manque d'entraînement.

détenus aux autorités afghanes, certains craignant que ces détenus soient maltraités ou témoins ont fait valoir au Comité les grandes préoccupations que suscite le transfert des canadiens aux forces de la sécurité nationale afghane. Au début des audiences, des appréhendées sont appelées « détenus » et sont habituellement remises par les soldats contre les forces internationales ou contre des Afghans. Les personnes ainsi personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes ou de planifier des actes terroristes Depuis 2001, les Forces canadiennes ont capturé puis transféré de nombreuses

TRAITEMENT ET TRANSFERT DES DÉTENUS

« Le fait est que ces gens-là cultivent le pavot pour survivre », a dit M. Fletcher. « Ce ne sont pas des caïds de la drogue, ni de gros narcotrafiquants. Leurs soucis ne sont pas bien différents de ceux des agriculteurs de chez nous, sauf que leur récolte sert à produire un stupéfiant illégal¹⁸ ».

compaître au sort des agriculteurs.

peu près à 60 dollars canadiens par mois, que les soldats ont bien du mal à ne pas La pauvreté est telle dans cette région, où le salaire moyen d'un fonctionnaire équivalait à la destruction des laboratoires de traitement.

à souligner. La majeure partie de l'opération antinarcotiques ultrasecrète est centrée sur par la Police nationale afghane, précision que les commandants de la Coalition tiennent

en territoire taliban, les populations qui vivent dans des régions contrôlées par le gouvernement s'estiment injustement pénalisées¹⁶.

La solution que propose le Conseil de Senlis est originale : acheter la totalité de la récolte de pavot directement des producteurs et la traiter pour en obtenir des opiacés médicaux destinés principalement aux marchés des pays en développement. La répression du trafic des stupéfiants en Afghanistan outrepasse la portée de la présente étude, mais il peut être instructif de savoir comment les Forces canadiennes affrontent la situation. La capsule suivante provient d'un article écrit en 2006 par Murray Brewster de la Presse canadienne¹⁷.

Quand le commandant des Forces canadiennes dans la province d'Helmand, une province du sud de l'Afghanistan où la culture du pavot est répandue, assure aux anciens du village que ses soldats ne sont pas là pour détruire leurs champs, il ne leur ment pas.

En fait, le major Bill Fletcher prend bien soin de voir à ce que ses véhicules blindés n'endommagent pas les pâturages ou de façon générale n'abîment pas les plantes, qui sont pourtant en partie responsables du fléau de la toxicomanie en Occident.

« Je leur donne ma parole de commandant » a-t-il dit dans une récente interview à la base d'opérations avancée Robinson, au cœur de la vallée de l'Helmand.

« Il y a un code d'éthique ici. Quand je donne ma parole en tant que commandant, et quand mes commandants de peloton donnent leur parole que les Canadiens ne se mêleront pas de cela, on semble nous faire confiance ».

Entouré de champs de pavot de trois côtés dans un avant-poste qui a été la cible d'une attaque massive de la part des talibans le mois dernier, M. Fletcher pratique ce qu'un officier supérieur britannique appelle de manière irrévérencieuse la « realpolitik ».

À titre de commandant de la compagnie C du premier bataillon d'infanterie légère du régiment Princess Patricia, M. Fletcher se trouve placé devant un dilemme délicat chaque fois qu'il jette un œil au-delà des murs préfabriqués de son avant-poste isolé, où les pavots sont plantés si près qu'ils effleurent souvent le barbelé à lames qui défend la place. La semaine dernière, sous les yeux des soldats canadiens lourdement armés, les villageois du cru et des travailleurs temporaires ont procédé à la récolte. Celle-ci sera transformée dans des laboratoires de stupéfiants disséminés tout au long de la frontière afghano-pakistanaise, et une partie de l'héroïne raffinée se retrouvera dans les rues des grandes villes canadiennes.

16 « Double Spring Offensive », *The Economist*, 22 février 2007.

17

Murray Brewster, « Canada treads dangerous line over poppy eradication in southern Afghanistan », *Canada.com*, www.canada.com/topics/news/national/story.html?id=9311e6b5-f974-4e2f-ae54-dd2084e67021&k=4588.

plus de 3 milliards de dollars cette année. Suivant M. Costa, les cultivateurs de pavot touchent environ 25 p. 100 et les seigneurs de la guerre, les 75 p. 100 restants, soit environ 2,3 milliards de dollars.

Le président de l'Afghanistan Hamid Karzai a abordé le problème de la drogue durant sa visite à Ottawa en février 2005. Dans une allocution qu'il a prononcée lors d'une séance conjointe de la Chambre des communes et du Sénat, il a dit qu'il faudrait 10 ans pour résoudre le problème et que « si nous ne détruisons pas le pavot en Afghanistan, c'est le pavot qui nous détruira ». Il a ajouté « J'espère que vous aurez la patience de nous appuyer pendant tout ce temps ».

À en croire de nombreux rapports internationaux, la campagne d'élimination de l'opium menée par le gouvernement afghan est un échec. Les Britanniques dirigent les efforts de lutte contre le narcotrafic et contribuent entre autres à la formation des agents de lutte contre le narcotrafic de la Police nationale afghane. Dans un programme complémentaire, l'Allemagne dirige la formation de l'ensemble de la PNA, ce qui comprend notamment la police des frontières qui elle aussi contribue à la lutte contre le narcotrafic. Cependant, l'éradication de la culture du pavot ne fait pas l'unanimité.

Le Conseil de Senlis¹⁴ est un centre de réflexion international dont le travail couvre la politique étrangère, la politique de sécurité, la politique de développement et la politique de lutte contre le trafic des stupéfiants. Il administre un vaste programme en Afghanistan qui met l'accent sur l'élaboration de politiques globales conjuguées à des recherches sur le terrain destinées à étudier les rapports entre les politiques touchant la lutte contre le narcotrafic, l'armée et le développement et leurs conséquences sur les efforts de reconstruction de l'Afghanistan.

Sur la foi de travaux réalisés dans les provinces de Nangarhar, de Kandahar et d'Helmand, le Conseil de Senlis est très critique de la stratégie militaire globale en Afghanistan¹⁵. Il affirme que les politiques de lutte contre le narcotrafic appliquées en Afghanistan par la communauté internationale sont largement inefficaces et détériorent les relations avec les collectivités locales. La destruction des champs de pavot pousse les agriculteurs insatisfaits vers les talibans et les partisans d'Al-Qaïda au lieu de « gagner les cœurs et les esprits » à la cause.

On craint que le ressentiment des Afghans affecte les Canadiens même si nos soldats ne participent pas directement aux opérations d'éradication. Certains craignent par ailleurs que la destruction forcée des cultures ne fasse que renforcer la rébellion. Le gouvernement afghan a résisté jusqu'à maintenant aux pressions des États-Unis qui souhaitent procéder à des épandages aériens, préférant employer des tracteurs. Il affirme cibler les propriétaires cupides plutôt que les nécessaires (en détruisant par exemple des champs de pavot qui appartenaient, dit-on, à un ancien chef de police). Aucune indemnisation n'est offerte. Les opérations d'éradication sont souvent assez aléatoires et visent généralement ceux qui ne peuvent pas soudoyer les équipes d'éradication pour qu'elles passent leur chemin. Comme il y a très peu d'activités d'éradication, sinon aucune,

14 Conseil de Senlis, <http://www.senlisconseil.net/>.

15 Voir les documents publiés sur le site du Conseil de Senlis.

quelque part entre ces deux extrêmes¹⁰. Elle trouve que la société civile afghane s'est améliorée et a précisé que plus de 200 organisations féminines commencent à donner une voix aux femmes. Cependant, M^{me} Amiri a signalé que les progrès concernent surtout les grandes villes comme Kaboul, que les femmes des régions rurales demeurent victimes de violence conjugale, de viols et de mariages forcés, et que le taux de mortalité maternelle est supérieur à 40 p. 100¹¹. Pour les femmes, la sécurité tient à bien plus que la simple défaite des talibans. La règle de droit n'est pas encore bien établie en Afghanistan et cela nous ramène au problème soulevé précédemment de la corruption des fonctionnaires et des membres de la Police nationale afghane. Quoi qu'il en soit, M^{me} Amiri voit d'un bon œil la campagne militaire :

Je trouve paradoxal que, d'une part, les gens parlent de la situation des femmes et de la nécessité d'intervenir, alors qu'ils refusent de s'engager sur le plan militaire en Afghanistan, qu'ils refusent d'y envoyer des soldats. [...] Il y a une certaine hésitation. La situation des femmes n'existe pas en vase clos. Les femmes font partie de la société afghane. Comme dans tous les pays du monde qui sont en proie à des conflits, ceux qui souffrent le plus de l'instabilité qui en découle sont les femmes et les enfants. Nous avons vu ce que les femmes ont enduré en Afghanistan. À moins d'un engagement ferme à envoyer des soldats sur le terrain et rétablir la sécurité en Afghanistan, la situation des Afghanes ne va pas s'améliorer.¹²

ÉRADICATION DE LA CULTURE DU PAVOT

Les Forces canadiennes en Afghanistan ne participent pas aux opérations d'éradication de la culture du pavot, mais celles-ci les touchent quand même indirectement. L'éradication de la culture du pavot est financée largement par les États-Unis et le Royaume-Uni. Quant à la destruction des champs de pavot, c'est la Police nationale afghane qui s'en charge.

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)¹³ note dans son rapport *Afghanistan Opium Survey 2006* que les superficies cultivées ont progressé de 59 p. 100 entre 2005 et 2006. À 6 100 tonnes, la production annuelle d'opium de l'Afghanistan compte maintenant pour 92 p. 100 de l'offre mondiale d'opium. Dans les provinces du sud, l'augmentation a été encore plus spectaculaire et a atteint 121 p. 100 dans l'ensemble et 162 p. 100 dans la province d'Helmand, où est basé le contingent militaire britannique. En revanche, dans la province de Kandahar, où se trouvent les Canadiens, la production a diminué de 3 p. 100.

La culture du pavot et le trafic de l'opium représentent des sommes considérables. L'ONUDC estime que la valeur, à l'échelle mondiale, de l'opium provenant d'Afghanistan et de son dérivé, l'héroïne, totalise plus de 50 milliards de dollars américains. Au début de 2006, le directeur général de l'ONUDC, Antonio Maria Costa, a dit que la récolte rapportera

10 Rina Amiri, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 30 janvier 2007, p. 5.

11 *Ibid.*, p. 6.

12 *Ibid.*, p. 6.

13 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, <http://www.unodc.org/unodc/index.html>.

Pakistan à débarrasser et arrêter les têtes dirigeantes des talibans dans le pays, à améliorer les résolutions des Nations Unies contre le terrorisme, à adopter et faire respecter des lois plus strictes sur le blanchiment d'argent et à instituer des programmes de formation à la lutte contre le narcotrafic, et à prévenir l'exploitation, par les insurgés, de camps de réfugiés au Pakistan.

Sur un autre plan, le Canada collabore avec les forces de police et de sécurité pakistanaises pour aider celles-ci à accroître leur capacité en matière de gestion de la frontière et de questions connexes. Les dispositions de liaison entre le personnel des Forces canadiennes en poste au Pakistan et les Forces pakistanaises sont en cours d'amélioration.

La capacité des forces de sécurité pakistanaises dans les régions frontalières est limitée, compte tenu surtout du défi considérable que présente le terrain accidenté. Les militaires pakistanais sont trop peu nombreux et souvent mal équipés, particulièrement sur le plan des technologies de communication, ce qui contribue à l'anarchie qui règne dans les régions frontalières et compromet les efforts déployés par le gouvernement pour stopper les mouvements d'insurgés à travers la frontière. Le Canada s'efforce d'accroître la capacité des forces de sécurité pakistanaises par la voie de deux fonds des Affaires étrangères, le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales et le Fonds pour le renforcement des capacités antiterroristes. Un cours de renforcement des capacités de la politique pakstanaise a pour objectif de faire travailler des formateurs de la GRC avec le Pakistan pour améliorer la formation professionnelle du personnel de sécurité et de police en poste le long de la frontière et ailleurs. La fourniture d'équipement de communications approprié, et aussi d'aide technique en matière de téléphonie par satellite, aux autorités pakistanaises compétentes aidera à sécuriser la frontière pakistano-afghane et à réagir aux menaces — c'est-à-dire à repérer et à intercepter les contrebandiers et les insurgés qui franchissent la frontière.

LA CONDITION DES FEMMES EN AFGHANISTAN

Les Forces canadiennes n'ont aucun rôle direct à jouer sur le plan de la condition des femmes, qui relève davantage de l'ACDI. Il reste que la question a piqué notre intérêt, car le Comité a entendu dire à maintes reprises entre autres pour objectif d'améliorer la situation générale du Canada en Afghanistan avait entre autres pour objectif d'améliorer la situation générale des femmes et des filles, de les libérer de l'oppression des talibans et de la pauvreté extrême dans laquelle elles vivent depuis une génération. Nous avons donc demandé spécifiquement d'entendre des universitaires et des défenseurs des droits des femmes à ce sujet.

Les témoins n'ont pas tous dit que la situation des femmes en Afghanistan s'était améliorée partout depuis 2001, mais ils n'ont pas non plus été unanimes à dire qu'elle s'était détériorée. M^{me} Rina Amiri, conseillère principale pour les questions touchant l'Afghanistan et la région au Open Society Institute a dit que sa perception se trouvait

Le Pakistan s'efforce ces dernières années de réduire les infiltrations en Afghanistan. Les autorités ont envisagé notamment l'érection de barrières, la pose de mines (le Canada est contre) et des opérations de surveillance aérienne. Le Pakistan a dépêché plus de 80 000 soldats dans les régions frontalières et en a perdu plus de 800 dans les combats contre les insurgés depuis 2002.

Le Canada est bien au fait de la situation et n'est pas resté oisif. En octobre 2006, le ministre de la Défense nationale Gordon O'Connor a décrit la situation au Comité. Il a indiqué qu'environ 12,5 millions de Pachounes vivent du côté afghan de la frontière, mais il y en a aussi quelque 22 millions au Pakistan, soit au total l'équivalent de la population du Canada. La frontière est une passoire, et il n'y a pas que les talibans qui la traversent. Les Pachounes n'ont pas besoin de papiers pour passer la frontière, qu'ils ont le droit de franchir comme bon leur semble, un peu comme les Autochtones du Canada peuvent librement franchir la frontière canado-américaine.

Quand le ministre O'Connor a rencontré le Président du Sénat du Pakistan et le ministre pakistanais de la Défense en septembre 2006, il leur a dit combien le Canada appréciait leurs efforts et que nous sommes conscients du fait que d'autres insurrections exigent aussi leur attention. Le Canada demande néanmoins au Pakistan d'en faire plus parce qu'une frontière poreuse est une porte ouverte sur nos secteurs d'opérations en Afghanistan.

Le ministre O'Connor a proposé de modestes mesures, notamment l'affectation d'un officier de liaison canadien au 12^e corps d'armée de l'armée pakistanaise dans la région de la frontière sud et l'affectation d'un agent de liaison pakistanais au quartier général de Kandahar.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 22 novembre 2006, le ministre des Affaires étrangères Peter Mackay a décrit certaines des mesures prises par le Canada pour composer avec cette situation compliquée⁹.

Le niveau de coopération politique et militaire du Canada au Pakistan est plus élevé que jamais. En mars 2006, le premier ministre Stephen Harper et le ministre de la Défense nationale Gordon O'Connor se sont rendus au Pakistan et le ministre de la Défense est retourné en septembre 2006. Les deux fois, on a fait valoir au gouvernement pakistanais l'importance des missions de sécurité et de développement en Afghanistan et la valeur que le Canada accorde à la coopération du Pakistan. On a insisté en particulier sur les préoccupations du Canada relativement aux activités des insurgés sur le territoire pakistanais. Le ministre des Affaires étrangères Peter Mackay a abordé les mêmes questions par la suite avec le premier ministre du Pakistan Shaukat Aziz en octobre 2006, à Haïfax, puis avec le président Moucharraf lui-même à New York, à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies qui avait lieu le même mois.

De concert avec ses alliés, le Canada continue de multiplier les efforts pour empêcher les mouvements transfrontaliers d'insurgés. Il encourage en particulier le

La population totale des ZTAF était estimée à 3 341 070 habitants en 2000, soit 2 p. 100 environ de la population du Pakistan. Seulement 3,1 p. 100 de la population réside dans des municipalités établies, ce qui fait de cette région la plus rurale du pays.

Les zones tribales comptent sept districts — Khyber, Kurram, Bajaur, Mohmand, Orakzai, Waziristan Nord et Waziristan Sud — et cinq « régions frontières », à savoir celles de Peshawar, Kohat, Tank, Bannu et D.I. Khan.

Environ 30 p. 100 des ZTAF sont inaccessibles, tant sur le plan politique que sur le plan administratif et la région relève, théoriquement seulement, du gouvernement central du Pakistan. Les tribus qui y vivent, principalement pachounes, sont farouchement indépendantes, mais elles entretenaient des rapports dans l'ensemble amicaux avec le gouvernement central du Pakistan jusqu'à la chute des talibans de l'Afghanistan voisin, qui a suscité des frictions.

Plus de cinquante ans après l'indépendance du Pakistan, le développement humain et l'infrastructure physique de la région demeurent insuffisants pour lier les ZTAF au reste du pays. Le système judiciaire remonte à l'ère coloniale et est incompatible avec la constitution du Pakistan. En conséquence, les droits des habitants sont négatifs et ceux-ci éprouvent sans doute un faible sentiment d'appartenance et de responsabilité envers l'État pakistanais.

Les zones tribales qui bordent la frontière afghano-pakistanaise présentent un certain nombre de difficultés pour l'Afghanistan et le Pakistan, comme pour la communauté internationale. Les militants des talibans et d'Al-Qaïda se sont réfugiés dans les villages isolés de cette région, d'où ils lancent des attaques contre les forces afghanes et celles de la FIAS en Afghanistan. Ces guerriers talibans se sont par ailleurs alliés aux insurgés locaux du Waziristan et du Balouchistan, ce qui soulève plusieurs questions inquiétantes quant à la sécurité intérieure du Pakistan et à l'influence du pouvoir central sur cette région.

Cédant à des pressions de la communauté internationale, le gouvernement pakistanais a dépêché l'armée régulière dans les zones tribales pour la première fois de l'histoire du Pakistan. En 2004, des attaques de l'armée pakistanaise contre des groupes militants locaux ont fait des morts dans la population civile, ce qui n'a fait que nourrir l'insurrection chez certains groupes tribaux waziris. Les soldats pakistanais et les forces américaines ont mené des « opérations concertées » dans la région frontalière qui n'ont fait qu'irriter davantage certaines tribus locales. L'armée pakistanaise a environ 80 000 soldats dans la région actuellement.

Le manque de succès des forces militaires pakistanaises dans le Waziristan Sud et le Waziristan Nord — et les traités de paix concomitants — n'a fait que renforcer le pouvoir et légitimer le rôle sociopolitique des mollahs, des militants et de leurs alliés talibans. Les forces internationales sont maintenant aux prises avec des talibans bien différents de ceux qu'elles affrontaient en octobre 2001. Les talibans ont regagné leurs coffres, recruté de nouveaux membres et adopté des tactiques importées d'Irak, comme le recours à des engins explosifs et à des attentats suicides.

La frontière afghano-pakistanaise est depuis longtemps source de conflits. Les relations entre l'Afghanistan et le Pakistan sont difficiles depuis la création de ce dernier État après la partition de l'Inde en 1947. Il y avait d'ailleurs des frictions même avant la partition, entre l'Afghanistan et l'Inde, sous l'empire britannique. Aucun des gouvernements de l'Afghanistan n'a jamais reconnu la ligne Durand marquant la frontière entre pachounes et baloutches du Pakistan⁷. Dans les régions reculées, la frontière est davantage une notion théorique qu'un fait. Les gouvernements centraux de l'Afghanistan et du Pakistan n'ont jamais réussi à prendre en main leur région frontalière.

Lorsque les forces américaines ont envahi l'Afghanistan en 2001 pour aider l'Alliance du Nord à expulser les dirigeants talibans et les terroristes d'Al-Qaïda, les Américains ont craint que ceux-ci s'évanouissent dans la nature, dans les régions de l'ouest du Pakistan, et qu'ils ne soient jamais traduits en justice.

Quand, en 2006, la FIAS a étendu ses activités dans le sud et l'est de l'Afghanistan, le fief des talibans, ceux-ci, leurs rangs grossis par des renforts venus du Pakistan occidental, se sont rebiffés, mais ont été défaits durant l'opération Medusa à l'automne de la même année. Comme toujours, les combats ont perdu en intensité durant l'hiver, les déplacements des talibans dans les montagnes de la zone frontalière devenant difficiles, mais on prévoit une résurgence au printemps de 2007, ce qui posera de nouveau la question du refuge et de l'aide que les talibans trouvent au Pakistan. La FIAS a néanmoins lancé des opérations préemptives. Elle a dispersé une partie des forces talibanes de la province de Kandahar durant l'opération *Falcon Summit* en janvier 2007, et en mars 2007, une autre opération, l'opération Achilles, a permis de chasser les insurgés talibans de la région du barrage de Kajaki dans la province d'Helmand.

La stabilité des régions tribales qui bordent la frontière, la politique du Pakistan à l'égard de celles-ci et les effets du militantisme tribal sur les efforts que déploie la communauté internationale pour stabiliser l'Afghanistan s'articulent autour de facteurs historiques de grande envergure. C'est un problème infiniment complexe qu'on a parfois tendance à trop simplifier.

Il est utile à cet égard de rappeler la situation au Pakistan occidental, où un système de zones tribales sous administration fédérale (ZTAF) tente de s'imposer. Les ZTAF sont bordées par l'Afghanistan à l'ouest, le long de la ligne Durand (une frontière que l'Afghanistan n'a jamais reconnue officiellement), la Province frontalière du Nord-Ouest et le Punjab à l'ouest, et le Balouchistan au sud⁸.

nous y étions. En toute justice, il faut dire que tout le personnel supérieur de l'EPR est venu rencontrer le Comité au terrain d'aviation de Kandahar, mais aussi utiles soient-elles, ces rencontres sont moins efficaces qu'une visite en personne des lieux de travail.

Le Comité est bien conscient de l'énorme responsabilité qui incombe au ministre, au CEMD et au commandant de la FOI-AFG en ce qui a trait à la sécurité des dignitaires en visite. Il les incite cependant vivement à réfléchir à la nécessité de faire voir aux parlementaires tous les éléments de la mission et de leur faire rencontrer sur place le personnel militaire.

Le second point est plus ennuyeux. Le MDN a limité à 10 le nombre de membres du Comité pouvant se rendre au terrain d'aviation de Kandahar parce que, comme on nous l'avait expliqué au cours d'une séance d'information préalable, l'aéronef militaire faisant la navette entre la base de soutien de théâtre et le terrain d'aviation de Kandahar ne pouvait pas prendre plus de passagers. D'autres membres du Comité qui auraient souhaité visiter la FOI-AFG n'ont donc pas pu le faire, et le greffier du Comité a dû rester quant à lui au camp Mirage. Seulement huit membres du Comité, un interprète et un analyste ont pu passer un peu de temps avec la FOI-AFG.

Le Comité juge très inhabituel et déplorable d'avoir à voyager sans son greffier et il a encore du mal à comprendre que le MDN n'ait pas pu transporter une seule personne de plus, surtout que pas moins de cinq de ses représentants (dont un colonel des Forces canadiennes, un agent des politiques du bureau des affaires parlementaires du MDN et deux membres du cabinet du ministre) étaient venus accueillir le Comité à son arrivée à la base de soutien de théâtre. Un d'eux était à Kandahar dans les jours précédents et nous l'avions rencontré au camp Mirage. Les cinq sont rentrés à Kandahar avec le Comité, occupant cinq sièges d'un aéronef bondé. Le Comité a eu la nette impression que la restriction qui lui a été imposée était, au mieux, tout à fait artificielle et n'avait pas sa raison d'être. Un représentant du MDN aurait très bien pu rester au terrain d'aviation de Kandahar pour nous accueillir, ce qui aurait permis au greffier d'être du voyage.

On touche ici à une question plus vaste, à savoir la nécessité d'offrir aux comités parlementaires tout le soutien nécessaire pour leur permettre de se déplacer au complet, si tel est leur vœu, avec tout le personnel dont ils ont besoin pour leurs travaux.

RECOMMANDATION 17

Lorsque le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes se rend visiter des missions internationales des Forces canadiennes, le MDN devrait lui fournir tout le soutien nécessaire afin que le Comité au complet, accompagné du personnel nécessaire, puisse effectuer tous ses déplacements et accomplir son travail.

RECOMMANDATION 14

Pour le reste de la mission courante des Forces canadiennes en Afghanistan, et pour toute mission similaire dans l'avenir, le Comité permanent de la défense nationale devrait se rendre chaque année au quartier général de l'OTAN à Bruxelles, afin d'y recevoir des exposés détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan et de rencontrer le Conseil de l'Atlantique Nord pour discuter de la coordination multilatérale des stratégies et d'autres questions d'intérêt mutuel.

RECOMMANDATION 15

Le Comité devrait aussi se rendre chaque année au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE), qui supervise toutes les opérations de l'OTAN, ou encore au Quartier général du Commandement de la force interarmées (CFI) à Brunssum, qui veille aux opérations de la FIAS, ou au deux endroits, afin d'y recevoir des exposés stratégiques et opérationnels détaillés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan. S'il n'est pas possible de se rendre sur place, le Comité devrait envisager d'autres moyens de communication, telles les vidéoconférences, ou inviter des représentants du SHAPE ou du CFI à venir le rencontrer.

RECOMMANDATION 16

Le Comité permanent de la défense nationale devrait rendre visite aux Forces canadiennes en Afghanistan au moins une fois l'an, lorsque les circonstances le permettent, afin de savoir où en est la mission et de constater les progrès qui ont été accomplis.

COLLABORATION DU MDN AUX DÉPLACEMENTS DU COMITÉ

Avant son départ pour l'Afghanistan, en janvier 2007, le Comité a eu droit à des séances d'information utiles de la part du MDN où il a été question de différents sujets, dont la nature actuelle de la mission, les plans de voyage et la sécurité des opérations. La visite à la FOI-AFG s'est avérée fort utile et nous remercions le MDN du soutien qu'il nous a offert tout au long du voyage. Il y a cependant deux points importants qui méritent d'être soulignés.

Premièrement, même si le Comité a réussi à « sortir de l'enceinte » pour visiter un camp de l'Armée nationale afghane et un centre d'entraînement de la Police nationale afghane (il aurait aussi visité une base d'opérations avancée canadienne, n'eût été du mauvais temps qui a empêché les hélicoptères de se poser), il y a des éléments importants de la mission qu'il n'a pas pu voir. L'EPR en est un. Il est regrettable que nous n'ayons pas pu voir le Camp Nathan Smith et l'EPR à l'œuvre à Kandahar pendant que

Information du Parlement sur la mission

Quand il a comparu devant le Comité le 30 mai 2006, le ministre de la Défense nationale Gordon O'Connor a répondu à une question sur la possibilité qu'il comparaisse devant le Comité au moins quatre fois par an pour faire le point sur la mission en Afghanistan :

Cela étant, je prends acte de ce que vous dites. Je ne sais pas si trois mois est un délai raisonnable ou non. Je ne sais pas non plus s'il est possible de faire rapport sur les progrès réalisés ou pas en l'espace de trois mois. Toutefois, j'ai bel et bien l'intention de me présenter devant votre comité de façon régulière, mais pour le moment, je ne pourrais pas m'engager à vous faire une mise à jour tous les trois mois avant de savoir si cela a du sens sur le plan pratique.

Le Comité a finalement obtenu qu'un officier supérieur des Forces canadiennes lui présente des comptes rendus sur la mission en Afghanistan à la quinzaine. Ceux-ci ont cependant cessé de la fin décembre 2006 à la fin janvier 2007 pendant que le Parlement était ajourné. En février, le Comité a adopté une motion portant reprise de ces séances sur une base mensuelle.

Le Comité pense qu'il devrait chercher plus activement à obtenir des informations courantes et pertinentes sur la mission des Forces canadiennes en Afghanistan. Il a donc l'intention de structurer davantage les séances d'information et les visites. En fait, le Comité estime qu'il devrait bénéficier de séances d'information régulières sur toutes les opérations des Forces canadiennes.

RECOMMANDATION 12

Le ministre de la Défense nationale devrait comparaitre au moins quatre fois par année devant le Comité permanent de la défense nationale pour faire le point, devant les caméras de télévision, sur l'état, les activités et les résultats de toutes les missions opérationnelles courantes des Forces canadiennes.

Le Comité s'est rendu compte aussi qu'il aurait pu s'y prendre mieux pour se mettre au fait de la structure internationale de commandement et de contrôle des missions internationale et canadienne en Afghanistan, particulièrement sur le plan de la défense.

RECOMMANDATION 13

Les mois où le Comité ne se déplace pas et où le Ministre ne comparait pas devant lui, un officier supérieur des Forces canadiennes devrait continuer de comparaitre devant le Comité pour l'informer du statut, des activités et des résultats de toutes les missions opérationnelles des Forces canadiennes depuis le dernier rapport et sur les perspectives du mois suivant.

victoire était peut-être la plus significative jusqu'à cette date, car elle avait encore plus contre-caré les activités des talibans dans la région et permis de relancer les travaux de reconstruction dans le district de Panjwayl.

Pourtant, l'opération Medusa est un exemple éloquant de la difficulté apparente de fournir à la population canadienne une information adéquate sur la mission dans son ensemble. Au moment où s'est déroulée la bataille et même encore maintenant, on ne trouve aucune information sur l'opération Medusa sur les sites Internet du gouvernement. On en fait mention sur le site Web du ministère de la Défense nationale dans des communiqués de presse annonçant le décès de soldats durant les combats. Les médias ont certes couvert l'opération Medusa, mais sans aller aussi en profondeur qu'il l'aurait fallu. Eux aussi se sont concentrés surtout sur les soldats tués et blessés.

La presse a fait état aussi de nombreuses victimes parmi les civils, et des témoins ont dit au Comité qu'ils craignaient que le recours excessif à un appui aérien et à des tirs d'artillerie ait fait inutilement des victimes parmi les civils durant l'opération Medusa. Or, durant sa visite de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan à Kandahar, le Comité a entendu le lieutenant-colonel Omer Lavoie, commandant du groupement tactique 1 RCRC, qui a dirigé l'assaut. Le colonel Lavoie a dit clairement qu'il n'y avait pas de non-combattants dans le secteur couvert par son groupe tactique et qu'il n'avait pas constaté « de nombreuses victimes civiles ». « J'étais le responsable sur place, et je n'en ai vu aucune » a-t-il dit. Ce message très clair n'a jamais été communiqué aux Canadiens à l'époque.

Le gouvernement doit faire davantage pour aider les Canadiens à comprendre la nature, l'importance et les effets de la mission en Afghanistan. Le premier ministre a certes plusieurs fois expliqué clairement les raisons de notre présence en Afghanistan, tout comme l'ont fait aussi les ministres Mackay, O'Connor et Vermer, mais il faudrait peut-être quelque chose de plus que leurs explications.

RECOMMANDATION 11

Le gouvernement devrait tenir des séances d'information publiques télévisées, à intervalles réguliers, pour fournir aux Canadiens des informations exactes sur l'état, les activités et les résultats de la mission en Afghanistan.

Faute de bénéficier de telles séances d'information, le Comité a cherché à obtenir des renseignements directement du ministère de la Défense nationale.

question aussi importante que je trouve le processus insistant »⁴. Le chef de l'opposition officielle a bien traduit l'état d'esprit des députés, qui tenaient à saisir l'essence de la mission pour lui donner un appui éclairé, lorsqu'il a dit :

Nous croyons fermement à l'actuelle mission et aux objectifs mondiaux. Nous croyons aussi fermement que le processus adopté par le gouvernement ne permet pas à beaucoup de parlementaires de prendre une décision éclairée au sujet de cet enjeu crucial. C'est injuste de mettre les parlementaires dans une telle position.

Le ton était donné pour le reste de la soirée et ce leitmotiv a marqué toute notre étude. Le gouvernement n'a pas su communiquer des informations régulières et utiles sur la mission en Afghanistan, alors qu'il y aurait eu beaucoup à dire. En filtrant à ce point l'information, on risque de susciter des malentendus et de miner l'appui à une noble entreprise.

M. Roland Paris, invité à l'émission *The Agenda* du réseau TV Ontario le 20 février 2007 a déploré que, dans le débat parlementaire sur la mission en Afghanistan, on ait semblé se préoccuper davantage de questions d'image (c'était presque à qui paraîtrait soutenir le plus nos soldats) que des questions de substance comme le pourquoi et le comment de notre entreprise. Nous sommes d'accord avec lui et espérons que nos recommandations remédieront à cette lacune.

Une mission méconnue du grand public

Durant son étude, et en particulier après sa visite en Afghanistan, le Comité a été frappé de constater combien on connaissait mal la mission du Canada. Malgré la manne d'informations que contiennent les sites du gouvernement du Canada et les discours des ministres concernés, les Canadiens ordinaires et de nombreux parlementaires n'ont encore qu'une idée bien superficielle des détails de la mission et de ses résultats. Les médias en rendent compte d'une manière incomplète, se concentrant essentiellement sur les opérations de combat et le rapatriement des corps des soldats tués. Les Canadiens ne sont pas au courant des activités des experts en planification stratégique des Forces canadiennes qui appuient les hauts fonctionnaires afghans de Kaboul. Les agents de la GRC membres de l'Équipe provinciale de reconstruction dirigée par le Canada et qui contribuent à l'instruction de la Police nationale afghane font rarement la une. Le volet de coopération civilo-militaire (COCIM) de l'effort de reconstruction n'a jamais été totalement expliqué aux Canadiens.

Kandahar est le fief des talibans, lesquels disposent par ailleurs de refuges sûrs au Pakistan, ce qui leur permet d'éviter des combats décisifs avec les soldats canadiens. À une occasion cependant, les talibans ont décidé d'affronter les Canadiens, qui ont alors remporté contre eux une victoire magistrale durant l'opération Medusa, une bataille qui a eu lieu en septembre 2006. Le commandant de la FIAS, le général Sir David Richards, a loué les qualités martiales des soldats canadiens durant cette bataille, disant que cette

INFORMER LES CANADIENS ET LE PARLEMENT

L'intérêt du Comité pour la question est en quelque sorte l'aboutissement d'un sentiment général collectif de frustration devant le manque d'information du Parlement sur la mission du Canada en Afghanistan. Comme l'a dit un des membres du Comité :

[...] je pense qu'il faut le reconnaître, nous manquons cruellement d'information. Avant d'envoyer des hommes et des femmes à la guerre, il est du devoir du gouvernement d'informer en premier lieu les parlementaires du déroulement de la mission. Il est inacceptable qu'à titre de parlementaires, nous ne possédions aucun détail et que de nombreuses questions demeurent sans réponse [...]

Cette opinion a pris d'autant plus de relief que certains députés estiment qu'ils ont manqué de temps pour se familiariser avec les détails de la mission en préparation au débat sur le prolongement de la mission en Afghanistan jusqu'en février 2009 qui a eu lieu à la Chambre des communes le mercredi 17 mai 2006.

Quand il a lancé le débat, le premier ministre Harper a clairement énoncé les éléments de la mission militaire dont son gouvernement sollicitait l'approbation par le Parlement :

...nous cherchons à prolonger de 24 mois tant la mission des Forces canadiennes à Kandahar que celle des diplomates militaires canadiens, des coopérants et des policiers de l'EPR, l'équipe provinciale de reconstruction. La prolongation de la mission, advenant l'adoption de la motion, couvrira la période allant de février 2007 à février 2009, date à laquelle nous prévoyons une transition du pouvoir en Afghanistan même.

Le fait de prolonger la mission des Forces canadiennes a des conséquences sur le plan opérationnel. Nous allons à nouveau assumer le commandement de novembre 2007 à mai 2008, pour la deuxième fois en rotation, ce qui est nouveau. Comme je l'ai dit [...], nous serons disposés à assumer le commandement d'ensemble de l'ISAF pour un an à compter de février 2008².

La question est si grave que le Comité regrette que certains des députés qui se sont exprimés aient choisi de s'intéresser à un autre aspect. Le premier intervenant a dit : « Ma question porte sur la manière de procéder »³. Un autre a déclaré : « la tenue de ce débat est tellement soudaine par rapport à tout le temps dont nous disposons pour prendre des décisions et on nous a fourni d'avance tellement peu d'information sur une

1 Robert Bouchard, *Témoignages*, Comité permanent de la défense nationale, 16 mai 2006.

2 Stephen Harper, *hansard*, 17 mai 2006, p. 1503.

3 Paul Szabo, *hansard*, 17 mai 2006, p. 1504.

Le gouvernement décide du moment et de l'endroit où seront déployées les Forces canadiennes. Pour arriver à cette décision, il doit s'appuyer sur une panoplie de facteurs, l'un des plus importants étant la priorité de la mission par rapport à d'autres obligations assumées au même moment. Les conseils fournis par le chef d'état-major de la Défense permettent d'évaluer les risques ainsi que les capacités nécessaires pour concrétiser les objectifs envisagés. En fin de compte, le gouvernement peut déployer ses actifs militaires là où il le veut, mais toute décision en ce sens implique obligatoirement de sérieux compromis, d'où l'importance de la fixation des priorités.

SUCCÈS DE LA MISSION ET AUTRES OBLIGATIONS INTERNATIONALES

Le Comité a voulu savoir si la mission actuelle en Afghanistan pouvait être menée à bien sans que les autres obligations internationales du Canada en souffrent. Cette question comporte de multiples facettes, mais, en règle générale, nous pensons que, tout au long de la mission, le Canada a effectivement réussi à répondre à ses autres obligations internationales.

La mission des Forces canadiennes en Afghanistan n'entraîne la conduite d'aucune autre opération militaire existante du Canada à l'échelle internationale. On trouvera une liste des opérations que mènent les Forces canadiennes parallèlement à cette mission dans le site du MDN, à l'adresse http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_f.asp.

Bien que tous les engagements militaires actuels soient honorés, plusieurs témoins militaires ont dit au Comité que les Forces canadiennes ne pourraient, pendant qu'elles accomplissent la mission en Afghanistan, déployer une force équivalente en d'autres points du globe. Nous rappelons les observations du lieutenant-général Leslie citées plus haut dans ce chapitre, où il décrit les difficultés personnelles qu'il éprouve. Le commodore Margaret Kavanagh, commandant du Groupe des Services de santé des Forces canadiennes, a indiqué au Comité le 27 novembre 2007 que son secteur connaissait également des difficultés. Lorsqu'on lui a demandé si les Services de santé pourraient appuyer une autre mission, elle a répondu : « Pourrions-nous participer à une autre mission comparable à celle en Afghanistan en disposant des mêmes capacités? Non. Pourrions-nous faire autre chose? Oui. Cela dépendrait de l'endroit où se déroulerait la mission, des tâches qui nous seraient confiées et de la participation de nos alliés. »

Le processus qui consiste à assumer une obligation militaire internationale n'est pas improvisé, même s'il peut arriver qu'un événement occasionnel donne cette impression. Théoriquement, le gouvernement peut déployer chaque soldat, bateau et avion qu'il possède, et, tout aussi théoriquement, prendre autant d'engagements que ses ressources le lui permettent. En réalité, les Forces canadiennes ne peuvent « tout » déployer en même temps parce qu'une bonne partie des ressources doivent demeurer en place pour servir l'institution — écoles de formation, bureaux de recrutement, collèges pour le personnel, ateliers d'entretien et dépôts de fournitures. Une fois cette exigence « organisationnelle » satisfaite, il reste une certaine proportion de capacités déployables qui peuvent être envoyées à l'endroit choisi par le gouvernement.

Toutefois, ces capacités ne sont pas prêtes en tout temps. La Marine, l'Armée et la Force aérienne ont chacune leur « système de disponibilité gérée » qui assure la disponibilité de certaines capacités. Dans le cas du système de l'Armée, le major-général Stuart Beare, commandant du Système de la doctrine et de l'instruction de la Force terrestre, a indiqué au Comité que l'armée devait maintenir « [...] la capacité de produire un quartier général de la brigade de haute disponibilité et deux forces opérationnelles terrestres pour les opérations expéditionnaires sur une base permanente ».

Le Comité s'est donc réjoui de trouver des critères objectifs, sous forme de questions claires, dans le récent rapport du gouvernement sur les progrès accomplis en Afghanistan²⁰. Ces questions sont :

a. Y a-t-il un gouvernement démocratiquement élu en Afghanistan qui représente la volonté des Afghans, et est-ce qu'il cherche l'appui de la communauté internationale pour établir la sécurité et obtenir de l'aide au développement?

b. Est-ce que les Nations Unies, l'OTAN et le gouvernement de l'Afghanistan acceptent la participation du Canada à la mission, et est-ce que nos alliés sont prêts à mettre l'épaule à la roue dans notre secteur?

c. Alors que des progrès sont réalisés pour créer l'Armée nationale afghane (ANA) et la Police nationale afghane (PNA), est-ce que le gouvernement de l'Afghanistan est prêt à déployer davantage d'unités de l'ANA et de la PNA dans le secteur canadien en Afghanistan? Les forces canadiennes et alliées font-elles des progrès concernant la formation de l'ANA et de la PNA?

d. Des progrès sont-ils réalisés dans la lutte contre la corruption en Afghanistan?

e. Est-ce que notre aide est significative? En outre, est-ce que le fait de quitter l'Afghanistan mettrait en péril les progrès réalisés dans notre secteur en ce qui a trait à l'éducation, à la construction d'infrastructures de base et à la promotion des droits des femmes?

f. Le gouvernement afghan s'est-il engagé à respecter les droits de la personne, y compris les droits des femmes?

Deux autres considérations ont trait au partage du fardeau par la communauté internationale pour les trois piliers du Pacte pour l'Afghanistan et à l'ampleur de la contribution canadienne comparativement à celle des autres pays qui se sont engagés à aider l'Afghanistan.

amélioration sensible dans les rues et les marchés. Des ONG font maintenant du bon travail dans la région.

À la lumière de la très grande majorité des témoignages, le Comité considère que la mission canadienne en Afghanistan est adéquatement équilibrée dans les circonstances. De fait, elle témoigne d'une souplesse étonnante pour ce qui est de s'adapter à l'évolution de la situation. Cependant, il faut se garder d'oublier qu'il faut que les activités de développement et de reconstruction se multiplient à mesure que la sécurité s'améliore.

RECOMMANDATION 10

Le gouvernement devrait rééquilibrer les volets diplomatique, développement et défense de la mission canadienne en Afghanistan, afin de mettre l'accent sur la diplomatie et le développement.

CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISSION

Le Comité n'a cessé de manifester de l'intérêt pour le mécanisme gouvernemental permettant de mesurer l'efficacité et le degré de réussite de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan, mais il a dû pendant un bon moment faire son deuil d'une explication claire. Comment savons-nous si nous améliorerons les choses?

Fait intéressant, l'Enoncé de la politique de défense de 2005 énumère huit facteurs que le gouvernement doit prendre en compte avant de déployer une mission militaire à l'étranger. Une stratégie claire de retrait ou un aboutissement souhaité constituent l'un de ces facteurs, mais la liste ne comprend pas de critères nets permettant de mesurer l'efficacité ou la réussite de la mission. En l'absence de telles mesures, comment pouvons-nous être certains que nous approchons du but souhaité?

Nous comprenons que certains paramètres de la mission puissent être classifiés pour des raisons de sécurité opérationnelle, mais, à notre avis, il n'est pas acceptable de n'en publier aucun. Nous comprenons également que la nature des paramètres varie à différents niveaux et que leur concrétisation peut dépendre des aléas de la situation, en particulier au niveau tactique. Toutefois, à un quelconque échelon supérieur, le gouvernement doit être en mesure d'expliquer au Parlement de quelle façon il s'y prend pour déterminer si la mission des Forces canadiennes en Afghanistan répond aux objectifs fixés.

n'y avait pas lieu de réduire les forces militaires tant que la menace demeure. Le même point de vue a été clairement exprimé, ce qui n'a rien d'étonnant, lors des séances d'information données par les militaires.

En Afghanistan, Sara Chayes¹⁸, une auteure américaine bien en vue et une entrepreneure de Kandahar, a exprimé très clairement son point de vue sur la question de l'«équilibre». Lorsqu'on lui a demandé ce qu'elle pensait du supposé «débat» canadien sur l'opportunité de garder les forces militaires en Afghanistan ou de les rapatrier, elle a répondu que, formulée de cette façon, la question était beaucoup trop simpliste. «Des opérations cinématiques sont essentielles», a-t-elle dit. Mme Chayes a également expliqué que la sédition afghane n'est pas originaire du pays même. À son avis, il s'agit d'une «invasion» en provenance du Pakistan, qui utilise comme soldats les talibans. Il faut certainement aider davantage, mais l'aide ne peut simplement être remise aux Afghans; une surveillance efficace s'impose afin de s'assurer qu'elle ne se perd pas dans les méandres d'une corruption endémique. Parallèlement, le manque de sécurité nécessite le maintien en place d'une importante force militaire.

L'Afghan Women's Counselling and Integration Community Support Organization a envoyé un autre message clair au Comité dans une lettre¹⁹ datée de janvier 2007. L'organisation dit s'inquiéter du fait que le débat actuel concernant la mission du Canada en Afghanistan simplifie à outrance et politise la crise humanitaire et le conflit très complexe qui déchirent l'Afghanistan. Elle croit que la politique canadienne ne devrait pas être réduite à l'alternative de maintenir la mission militaire actuelle ou de la retirer. L'organisation est fermement convaincue que la présence militaire canadienne est essentielle.

Fin mai 2007, on constate de nombreux signes d'amélioration de la sécurité dans la province de Kandahar. Les activités de reconstruction et de développement sont bien plus nombreuses qu'à la même époque de l'année précédente. Les soldats observent une

-
- 18 Sarah Chayes est une ancienne correspondante de guerre de la National Public Radio (NPR) qui a quitté son emploi en 2002 afin d'aider à la reconstruction du Kandahar. Ses efforts altruistes, sujet d'innombrables reportages, l'ont mise en position d'offrir au monde, dans son livre *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*, un compte rendu de première main des dures réalités de la vie dans l'Afghanistan de l'après-guerre. Aujourd'hui, elle gère une petite agro-entreprise appelée Arghand, qui utilise les récoltes fruitières de Kandahar pour produire des produits haut de gamme de soins de la peau, comme du savon et des huiles de bain, ainsi que de la confiture pour le marché local. Mme Chayes a obtenu un baccalauréat en histoire de l'Université Harvard et reçu le prix d'histoire du Collège Radcliffe pour la meilleure thèse rédigée par une femme. Elle a servi dans le Corps des volontaires de la paix au Maroc, puis est retournée à Harvard pour y faire une maîtrise en histoire et en études du Moyen-Orient. Elle a entrepris sa carrière radiophonique en 1991, au Monitor Radio de Boston, puis est entrée à NPR en 1996, en tant que reporter à Paris. Lorsqu'elle était à NPR, elle a produit des reportages depuis l'Algérie, le Liban, Israël et la Palestine, la Serbie et la Bosnie. En 1999, son travail pendant la crise du Kosovo lui a mérité les prix Sigma Delta Chi et du Foreign Press Club.
- 19 Signée par Adeena Niazl, directrice exécutive, Afghan Women's Counselling and Integration Community Support Organization, 4 janvier 2007.

Dans cette couverture médiatique, on a semble oublier que d'autres Canadiens conseillaient le gouvernement afghan, formaient la police nationale afghane, encadraient des unités de l'armée nationale afghane, construisaient des routes et des canaux et envoyaient des équipes médicales mobiles visiter les mères et leurs bébés dans les villages. Beaucoup ont exprimé l'avis que le « déséquilibre » se trouvait en fait dans les reportages des médias.

Personne n'a contesté devant le Comité la nécessité d'une activité de développement accrue. La question n'était pas de savoir s'il y avait lieu d'augmenter l'aide au développement, mais plutôt de savoir quand, comment et par qui. La stratégie internationale, qu'appuie sans réserve le Canada, vise à donner aux Afghans la capacité de s'aider eux-mêmes. Dans la province de Kandahar, les Afghans choisissent, conçoivent et mettent en œuvre leurs propres plans de développement avec l'aide du Canada. Cela signifie un rythme acceptable pour les Afghans.

De l'avis du Comité, l'idéal serait un « déséquilibre » clair en faveur du travail de reconstruction et de développement. Tout le monde souhaite une situation où il y aurait moins de combats et plus de travail de développement et de reconstruction. Le ministre O'Connor a dit qu'« il n'existe pas de solution militaire en Afghanistan¹⁷ ». Lorsqu'il informait le Comité lors de la visite de ce dernier en janvier 2007, le brigadier-général Tim Grant, commandant de la FCI-AFG, a expliqué clairement que les militaires travaillaient à se rendre inutiles. Le lieutenant-colonel Simon Hetherington, commandant de l'EPR de Kandahar, a renforcé ces propos; dès que le climat de sécurité s'améliorera et que la menace talibane sera atténuée, a-t-il dit, les forces militaires de combat seront remplacées par davantage de travailleurs affectés à la reconstruction et au développement.

À l'heure actuelle, les combats sont dans une large mesure amorcés par des actions offensives des talibans. Ceux qui réclament plus d'« équilibre » (moins de combats) ont tendance à passer sous le silence le fait que les talibans ont leur mot à dire sur l'évolution de la situation. Là où les Forces canadiennes ont lancé des initiatives, il s'agissait d'une réaction à une menace talibane sur le point de se concrétiser, habituellement l'occupation de villages locaux par les insurgés. L'activité guerrière dépend donc entièrement de la présence et de l'action des forces talibanes. Sans talibans, point de combats. Dans les discussions sur l'équilibre, il n'a jamais été question de la possibilité d'un effort militaire encore plus grand à court terme, dans l'optique d'une offensive majeure en vue d'éliminer la menace talibane à long terme.

Pour le Comité, il apparaît donc évident que le seul obstacle à une plus grande activité de reconstruction et de développement par le Canada est le maintien d'un climat d'insécurité dans la province de Kandahar. Différents témoins ont indiqué au Comité qu'il

réservoirs d'eau ont été mis en service; 100 kilomètres de canaux d'irrigation ont été remis en état; le réseau de transport provincial a été amélioré, ainsi que le réseau électrique, ce qui représente 150 kilomètres de nouvelles routes, quatre ponts, 50 kilomètres de lignes d'énergie électrique, 10 transformateurs et 42 génératrices d'électricité.

Il devient donc évident que cette question de l'« équilibre » n'est pas aussi simple qu'il n'y paraissait au premier abord. Mais il y a davantage.

Lors de sa comparution devant le Comité le 9 mai 2006, le professeur Douglas Bland, titulaire de la chaire d'étude en gestion de la défense à l'Université Queen's, a abordé la question de l'équilibre de la mission et mentionné que les critiques reposent souvent sur un raisonnement fautif, c'est-à-dire le fait de considérer comme synonymes les termes *équilibre* et *égalité*. « L'équilibre est réalisé pour chacun des D, l'un après l'autre, a-t-il dit, en y consacrant la quantité de ressources qui correspond aux exigences particulières de chacun des D. » Il a poursuivi :

L'équilibre est maintenu lorsque nous ajustons les ressources au gré des besoins et des circonstances. Il n'y a pas de moyen logique ni approprié d'équilibrer les trois D sans mesurer les besoins particuliers indépendamment les uns des autres. En d'autres termes, il n'y a aucune logique ou exigence pour les rendre égaux à tous les égards.

Par exemple, en ce qui concerne le premier D, la diplomatie, environ 25 ou 30 diplomates canadiens sont stationnés à Kaboul aujourd'hui, alors qu'il n'y en avait aucun en 2001. D'autre part, nombre de responsables canadiens à Ottawa, à l'ONU, à l'OTAN, à Washington, dans les capitales européennes et ailleurs s'occupent de coordonner les politiques et les efforts diplomatiques du Canada pour les missions humanitaires et de sécurité en Afghanistan. En ce qui concerne le deuxième D, le développement, l'Afghanistan est le plus important bénéficiaire de l'aide publique au développement du Canada, qui est l'un des principaux donateurs d'aide à ce pays. L'enveloppe totale de l'aide à l'Afghanistan pour la période s'étendant de 2001 à 2011 est d'environ un milliard de dollars. Le troisième D, la défense, fait rarement l'objet de rapports aussi complets qu'ils devraient l'être. Les opérations militaires du Canada retiennent beaucoup l'attention des médias et, malgré une amélioration récente à cet égard, l'accent mis précédemment sur les combats et l'arrivée de cercueils ont laissé à nombre de Canadiens l'impression que l'engagement militaire constituait la seule mission du Canada et que nos militaires passaient tout leur temps à se battre. Trop peu de Canadiens savent qu'ils apportent également leur appui à une vaste activité de reconstruction.

Au cours des premières étapes de l'étude, le Comité a entendu de nombreux témoins se plaindre du fait que les médias canadiens en général, et ceux intégrés aux troupes canadiennes en particulier, présentaient des reportages déséquilibrés, se concentrant presque entièrement sur le récit de combats palpitants et de décès tragiques de soldats canadiens en action. Les cérémonies d'adieu solennelles ont fait fréquemment la une et les nouvelles télévisées.

« facilite » les choses au lieu de les « accomplir ». Le Comité a été impressionné par la liste abrégée qui suit des réalisations générales de l'EPR pendant la période de rotation allant d'août 2006 à janvier 2007 :

- a. Services médicaux — des équipes médicales mobiles se sont rendues dans les villages pour aider à réparer les cliniques locales, à administrer les premiers soins et à fournir des services de santé aux Afghans ruraux;

- b. Fourniture d'équipement aux forces de sécurité afghanes, aide à la construction d'infrastructures, comme des postes de police, et encadrement complet des soldats et des policiers afghans;

- c. Réparation de 16 écoles, ouverture de deux nouvelles écoles et fourniture de tentes afin de mettre des classes « portatives » à la disposition de tous les élèves; et

- d. L'EPR a payé des élèves et des enseignants afin d'entreprendre un immense nettoyage du Collège technique de Kandahar, jonché de débris, le premier de projet à petite échelle qui pourrait se transformer en un investissement d'un million de dollars. En février 2007, après des mois de retards attribuables aux anciens entrepreneurs, l'université mettra en activité une nouvelle génératrice de 17 000 \$ fournie par le Canada et des plombiers compléteront de nouveaux systèmes d'adduction d'eau et de plomberie¹⁶.

La ministre Verner a également rappelé ce qui suit au Comité :

À Kandahar, jusqu'à présent, ces programmes ont donné d'excellents résultats dans près de 400 villages. D'autres villages en profiteront bientôt. À Kandahar, les projets de l'équipe provinciale de reconstruction sont achevés au rythme d'environ 10 à 20 nouveaux projets par mois. Pour l'instant, ils sont déployés dans sept districts de Kandahar. Nous finançons leur déploiement dans deux autres des 17 districts de Kandahar. Ils le seront également ailleurs.

Dans la seule province de Kandahar, avec l'appui de notre gouvernement et d'autres donateurs, les projets de l'équipe provinciale de reconstruction ont donné des résultats probants améliorant la vie des villageois et de la population rurale. Par exemple, plus de 1 000 puits ont été creusés et 800 pompes manuelles distribuées; quatre grands

D'après un article de Doug Schmidt, CanWest News Service, *Higher Learning in Disarray in Kandahar*, 31 janvier 2007. « Il y a des besoins partout, a dit le Lt Alfred Lai, un agent de coopération civil-militaire auprès de l'EPR de Kandahar. Il nous reste à réparer la structure du collège et de l'université. Lorsque nous aurons terminé, peut-être pourront-ils rémunérer les enseignants [...] »

10 policiers d'ici mars 2007. Il y a aussi un peloton de 25 policiers militaires qui appuient la formation de la PNA. En outre, deux agents des Services correctionnels du Canada sont arrivés à Kandahar pour aider les alliés à mettre sur pied un système de détention afghan adéquat.

Le programme de reconstruction de l'EPR fait intervenir les Afghans eux-mêmes. On demande aux Chouras des villages de décider de la nécessité et de la priorité de projets de reconstruction. Ainsi, non seulement les Afghans s'aident eux-mêmes, mais ils sont encouragés à devenir propriétaires de projets locaux et à développer leurs propres capacités en vue d'activités ultérieures. L'EPR facilite le travail de reconstruction par les Afghans; elle ne l'exécute pas à leur place.

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité le 12 décembre 2006, la ministre de la Coopération internationale, Josée Verner, a expliqué pourquoi la propriété locale des projets était importante :

A l'échelle de l'Afghanistan, on a recensé jusqu'à présent plus de 8 100 projets découlant du travail des conseils communautaires, et moins de 1 p. 100 de ces projets ont été attaqués par des rebelles. C'est précisément pour cette raison que nous travaillons avec des partenaires locaux, des conseils élus, des représentants de la population, et que nous nous assurons qu'ils dirigent pleinement ces projets, parce que ces personnes jouissent d'un appui considérable.

Il importe de se rappeler que l'EPR de Kandahar n'est pas une EPR canadienne, mais une EPR dirigée par le Canada. Outre les éléments canadiens déjà mentionnés, elle compte des représentants de l'USAID, du PAM et du Fonds international des Nations Unies pour le secours de l'enfance (UNICEF). Davantage qu'une « unité », l'EPR est une « coopérative » au sein de laquelle des équipes aux talents divers mettent leurs services et leurs compétences de gestion au service d'un éventail croissant d'activités de développement.

Au bout du compte, une fois mis de côté les éléments administratifs de l'EPR, il y aurait, selon ce qu'a appris le Comité, environ 180 personnes de l'Équipe déployées sur le terrain afin de faciliter le travail de développement et de reconstruction.

Il reste que, pour beaucoup d'observateurs, l'affectation de 180 personnes à la reconstruction ne semble pas faire le poids face aux 1200 militaires engagés dans les combats, mais un examen plus attentif révèle qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter outre mesure. Là où les 1200 militaires ont écarté des centaines de talibans, les 180 travailleurs de la reconstruction, parce qu'ils facilitent le travail des Afghans, ont eu une influence positive sur des milliers d'Afghans, une incidence non proportionnée à leur nombre. Cette incidence élargie s'explique par le fait que le personnel de l'EPR

développement. Comme nous l'observons maintenant, une amélioration de la sécurité aura peut-être pour effet de favoriser le développement — une éventualité souhaitée.

L'autre critique formulée fréquemment au sujet de l'équilibre portait sur le nombre de personnes affectées aux différentes tâches. L'effectif total de la mission des Forces canadiennes compte environ 2500 personnes, dont 1200 dans le groupement tactique qui combat. L'Élément de commandement national, l'Élément de soutien national et l'Élément de soutien du théâtre, qui contrôlent et administrent la FOI-AFG, regroupent un peu plus de 950 personnes, ce qui laisse environ 330 personnes pour l'EPR. Certains prétendent toutefois que plus de 100 personnes affectées à l'EPR font partie des effectifs de combat nécessaires à la sécurité locale. En outre, l'administration centrale de l'EPR et l'élément de soutien administratif ont aussi besoin de personnel, ce qui ne laisse qu'environ 180 personnes pour le travail de reconstruction. Selon eux, ce n'est guère suffisant.

De telles critiques reposent sur une perception erronée du travail réel de l'EPR. Comme on l'a mentionné, l'EPR ne prend pas elle-même la décision de réparer ou de construire des choses pour les Afghans. Elle aide ces derniers à décider des travaux à accomplir, pour qu'ils les accomplissent eux-mêmes. L'EPR cherche à créer des capacités afghanes grâce aux Afghans — à donner un « visage afghan » aux projets. Le personnel de l'EPR a donc un rôle de facilitateur, et non d'exécutant. À ce titre, il peut générer et superviser beaucoup plus de travail que ce que les chiffres peuvent laisser supposer. Au sein de l'Équipe, l'ACDI administre l'affectation de fonds à des projets et programmes réalisés par les Afghans, des ingénieurs militaires supervisent des afghans qui creusent des puits et des agents de la GRC aident à former des policiers afghans. On peut constater que l'équilibre ne se résume pas à une question de chiffres. On évaluerait plus justement et de manière plus crédible l'équilibre de la mission en mesurant le rythme et l'incidence du travail de reconstruction facilité par l'EPR. Malgré un départ lent, ce travail s'est accéléré au cours de l'hiver, tout comme ses retombées, de sorte que les 180 facilitateurs ont beaucoup plus d'impact que ce qu'on pourrait imaginer en examinant uniquement les chiffres.

Au cours de la visite du Comité en Afghanistan, le commandant de l'EPR, le lieutenant-colonel Simon Hetherington, a clarifié les chiffres. S'il est vrai qu'il n'y avait qu'une seule agente de développement de l'ACDI au sein de l'EPR, elle n'était pas seule. Il y avait un autre agent de développement à l'état-major supérieur du Commandement régional sud, trois autres dans la ville de Kandahar et trois autres à l'ambassade du Canada à Kaboul. L'agent diplomatique au sein de l'EPR et l'agent diplomatique agissant comme conseiller politique auprès du commandant de la FOI-AFG n'étaient pas isolés non plus. Ils étaient en contact régulier avec le personnel diplomatique et de développement canadien au sein de l'ambassade du Canada, sous la direction de l'ambassadeur Art Lalani.

L'EPR comprend également cinq policiers civils canadiens, dirigés par le surintendant en chef de la GRC David Fudge. Ce contingent, qui travaille avec des forces de police alliées, aide à former la Police nationale afghane (PNA) et s'élargira à

Le Comité s'est penché sur la question de l'« équilibre » de la mission du Canada en Afghanistan. La préoccupation centrale était qu'on consacrait trop de temps et d'efforts à combattre les talibans plutôt qu'à répondre aux besoins de développement si manifestes.

Parmi toutes les questions touchant la mission en Afghanistan, celle-ci est l'une des plus exagérément simplifiées, partant l'une des moins bien comprises. Beaucoup ont prétendu que le nombre de combattants (un groupement tactique d'environ 1200 militaires) par rapport à l'effectif total de l'EPR de Kandahar (environ 350 personnes) témoignait de la trop grande importance accordée aux combats plutôt qu'au développement. La perception commune selon laquelle seulement un ou deux diplomates du MAECI et seulement un ou deux agents de développement de l'ACDI faisaient partie de l'EPR ne faisait qu'ajouter à cette impression.

Ceux pour qui la mission manque d'équilibre invoquent deux critères : l'argent et la répartition des effets. Mais ces deux éléments ratent la cible.

Le 6 juin 2006, le ministre Mackay a indiqué au Comité qu'entre 2001 et 2006, les coûts additionnels de la composante militaire de la mission en Afghanistan s'élevaient à 1,8 milliard de dollars. Il s'agit des coûts qu'entraîne la présence des Forces canadiennes en Afghanistan. Cela ne comprend pas le solde des militaires et les frais d'entretien de l'équipement qu'il aurait fallu assumer dans le cadre des activités habituelles au pays. Le ministre Mackay a ajouté que 466 millions de dollars avaient été consacrés au développement au cours de la même période. D'aucuns ont alors comparé les dépenses militaires aux dépenses de développement et déploré que les premières sont plus de quatre fois supérieures aux secondes, preuve du déséquilibre de la mission selon eux.

Il s'agit d'un argument précieux pour trois raisons. Premièrement, il n'existe pas de définition admise d'un éventuel rapport « équilibré » entre les dépenses militaires et les coûts de développement. Deuxièmement, les deux activités sont si intrinsèquement différentes que toute comparaison s'avère dans une large mesure sans objet. Troisièmement, parmi tous les témoins que le Comité a entendus, aucun ne croyait sérieusement que le temps était venu de retirer les Forces canadiennes de l'Afghanistan. Par ailleurs, si les forces militaires canadiennes n'étaient pas en train de mener des opérations (un énoncé hypothétique pour le moment car elles mènent chaque jour des opérations), elles « coûteraient » néanmoins quelque chose au Canada même en garnison.

En revanche, l'*incidence* de l'activité militaire ou de développement doit sûrement être un critère important dans chaque cas, et plusieurs témoins ont dit très clairement que le climat général d'insécurité entraînait le développement. Il apparaît donc logique qu'une plus grande incidence militaire s'avère nécessaire pendant la période en question, dans l'espoir que s'en suive une plus grande incidence sur le plan du

professionnels ne peuvent pas — ou ne veulent pas — tendre la main à une population qui souffre. C'est le cas dans la province de Kandahar. Bien peu d'ONG ou d'autres organismes d'aide y sont présents pour aider les Afghans, exception faite du Programme alimentaire mondial. M. Philip Baker, directeur général de la Direction de l'Afghanistan à l'ACDI, a dit au Comité le 12 décembre 2006 en réponse à une question sur le nombre d'ONG sur place dans la province de Kandahar :

En fait, le nombre d'ONG qui sont actives dans la province est relativement limité, par rapport aux autres provinces, pour des raisons de sécurité. Ainsi, certaines ONG avaient commencé à mettre en œuvre le programme MISFA [mécanisme de microcrédit et de soutien en Afghanistan]. Elles avaient tenté de le faire pendant un an, mais elles ont dû arrêter pour des raisons de sécurité. Un peu partout dans la province, il y a d'autres petites ONG qui commencent à s'organiser, mais en ce qui concerne la distribution massive de produits alimentaires, c'est le Programme alimentaire mondial qui a les effectifs et qui mène le bal.

Comme il est indiqué ailleurs dans le présent rapport, les Forces canadiennes ne s'occupent pas elles-mêmes d'acheminer l'aide à la population afghane ou de réaliser des activités de développement. Elles facilitent ces actions par l'intermédiaire de représentants de l'ACDI et de l'USAID, qui travaillent avec des ONG et des organisations internationales présentes dans la province de Kandahar. Elles consultent néanmoins les dirigeants afghans locaux sur les besoins à combler.

Le Comité comprend aussi que le rôle de coopération civilo-militaire (COCIM) de l'armée préoccupe particulièrement les organismes d'aide professionnels. La COCIM englobe des actions utiles à la population locale, surtout au lendemain d'une bataille ou d'une période de combat. Naturellement, compte tenu de leur éthique, les commandants militaires canadiens veulent aider les non-combattants le mieux et le plus rapidement possible. On comprendra aussi qu'il y a un avantage tactique à aider les civils et leurs dirigeants, pour « toucher les cœurs et les esprits ». La COCIM a toujours été une fonction légitime des forces militaires et elle ne se veut pas une activité « neutre ». Cela dit, les commandants militaires de Kandahar sont tous d'avis que la consultation des autorités civiles locales dans le contexte de la COCIM devra se poursuivre aussi longtemps qu'il le faudra, mais que l'aide de l'armée, par exemple pour creuser des puits et reconstruire les murs d'enceinte de villages, cessera dès que les organismes de développement professionnels pourront prendre le relais.

D'après ce que le Comité a vu en Afghanistan, les effectifs militaires et les professionnels du développement comprennent bien leurs tâches et leurs capacités respectives. Il ne semble pas y avoir de différends fondamentaux parmi ceux qui se doivent de venir en aide aux Afghans. Dans la mission canadienne, c'est le rôle de l'EPR de collaborer avec les organismes de développement professionnels afin de régler les préoccupations et les malentendus. Lorsque des difficultés surgissent à un haut niveau, il revient à la FIAS et à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan de les dénouer.

Dans son témoignage devant le Comité le 8 juin 2006, M. Kevin McCort, vice-président directeur des Opérations, CARE Canada, a indiqué :

Nous ne devons pas mélanger [...] les missions des entités chargées surtout des opérations militaires avec celles des organismes chargés de la reconstruction. Je sais que la sécurité est nécessaire au développement tout comme je sais que le développement peut réduire la sécurité. Mais je suis convaincu que les organisations spécialisées dans un domaine ne devraient pas jouer le rôle et avoir les responsabilités des organisations spécialisées dans un autre domaine.

M. Gerry Barr, président et directeur général du Conseil canadien pour la coopération internationale, a donné plus de précisions :

Le flou entre les stratégies d'aide et les stratégies militaires est le problème qui se pose de toutes parts aux nombreuses ONG actives en Afghanistan. Mon collègue monsieur McCort en a touché quelques mots. Ce flou apparaît lorsque les militaires fournissent de l'aide et lorsque l'aide fournie par les ONG ou le gouvernement est liée, implicitement ou explicitement, à une stratégie militaire [...]

La position officielle du Canada est qu'il n'y a pas de confusion au niveau des rôles dans la stratégie du Canada en Afghanistan car l'aide humanitaire — c'est-à-dire, l'aide pour sauver des vies — n'est pas fournie par l'Équipe de reconstruction provinciale à Kandahar. En fait, c'est simplement une distinction de poste budgétaire, pas une distinction de rôles. L'armée entreprend des travaux de développement de la collectivité, comme les réparations des écoles locales. Un fonds de coopération civile-militaire gère par l'armée sert à financer ce genre d'activités [...]

Nous devons avoir des clarifications sur la position de l'armée concernant l'utilisation de l'aide au développement dans ses campagnes et je dirai respectueusement que le Canada doit corriger la situation [...]. L'aide devrait être fondée sur les besoins et les droits des Afghans et ne pas être liée à une stratégie militaire ou politique et, sauf en cas de situation exceptionnelle, les forces militaires devraient éviter de s'engager dans des activités de reconstruction ou de secours en Afghanistan. Les travailleurs de l'aide sont tout indiqués pour ce travail [...]

[...] les militaires devraient se limiter à la sécurité [et] à la protection des civils et ne pas accompagner de l'aide.

Le Comité a déjà été saisi de ces préoccupations, mais il estime que l'aide apportée aux Afghans par les forces armées est mal comprise. Tout en étant conscient de la différence de rôle entre les organismes d'aide humanitaire et les forces armées, il ne croit pas que cette distinction bien arrêtée puisse s'appliquer en Afghanistan parce qu'elle ne reflète pas la réalité sur le terrain.

La militarisation de l'aide au développement est traitée au chapitre 4. Ici, le Comité veut seulement préciser qu'à son avis ce sont les organismes d'aide professionnels qui devraient fournir une assistance quand ils le peuvent, et non les forces armées. Les commandants militaires sont du même avis. Le problème se pose quand les organismes

b. Faciliter la mission en appuyant l'administration civile, en assistant ou en renforçant les pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif ainsi que l'infrastructure politique et socio-économique afin d'augmenter l'efficacité et l'efficience des institutions publiques et de la fonction publique;

c. Faciliter la mission en réduisant au minimum l'intervention de la population locale dans la phase militaire d'une opération lorsqu'on a recours aux services de civils pour l'exécution de la phase civile et des tâches connexes;

d. Aider tous les commandants militaires en leur fournissant les ressources nécessaires pour répondre aux besoins essentiels de la population civile, en évitant d'endommager les ressources et les biens civils utilisables et en réduisant au minimum les pertes de vie et les souffrances humaines;

e. Déterminer et coordonner l'utilisation des ressources, des installations et du soutien locaux tels que la main-d'œuvre, le transport, les communications, la maintenance, les installations médicales et les approvisionnements civils nécessaires au rétablissement du gouvernement local;

f. Appuyer, au besoin, les organisations internationales, les ONG, l'ONU et les organismes civils nationaux.

En pratique, les commandants militaires déploient des équipes de COCIM au niveau tactique pour « toucher les cœurs et les esprits » de la population locale. Si le travail est bien fait, tout le monde en sort gagnant. La population reçoit de l'aide et les militaires peuvent se concentrer sur les opérations contre l'ennemi.

Participation des forces armées à l'aide humanitaire, au développement ou à la reconstruction

Il existe une divergence d'opinions fondamentale d'ordre idéologique en ce qui concerne le rôle des forces armées dans les activités d'aide humanitaire, de développement ou de reconstruction. Les organismes professionnels d'aide internationale estiment que les forces militaires ne devraient jamais participer à quelque forme d'aide que ce soit.

de l'océan Indien. Autre exemple, les secours envoyés pour atténuer les souffrances extrêmes et la famine en Somalie en 1992. L'aide humanitaire est toujours fournie par des pays autres que les pays bénéficiaires. Elle est souvent le fait d'organismes de secours de l'ONU ou d'autres organisations humanitaires internationales, comme CARE et le Comité international de la Croix-Rouge.

L'aide au développement s'attaque aux conditions socio-économiques sous-jacentes pouvant conduire à une crise humanitaire. Elle se distingue de l'aide humanitaire par son objectif, qui est d'atténuer la pauvreté à long terme plutôt que les souffrances à court terme. Elle provient de gouvernements de pays industrialisés ou en développement et d'organisations internationales comme la Banque mondiale.

La reconstruction consiste à réparer ou à rebâtir les infrastructures détruites ou endommagées par un conflit, une catastrophe naturelle ou l'usure prolongée. Elle peut englober aussi la construction de nouvelles installations. Un exemple d'activité traditionnelle menée par l'EPR que dirige le Canada est la reconstruction et l'ouverture d'une école locale. Un autre exemple est l'appui et la sécurité assurés pour la construction de la nouvelle route SUMMIT dans le district de Panyway.

La coopération civilo-militaire (COCIM) est liée aux opérations d'aide humanitaire, de développement ou de reconstruction, mais ces dernières sont axées sur la population tandis que la COCIM est principalement un « multiplicateur de force » militaire qui aide les commandants à réaliser leur mission. L'EPR de Kandahar comporte un élément de COCIM. Le principal objectif de la COCIM est d'établir la coopération nécessaire entre les autorités civiles et les Forces canadiennes en vue d'améliorer la probabilité de succès des opérations militaires¹⁵.

Selon la doctrine opérationnelle des Forces canadiennes, les principaux objectifs de la COCIM sont les suivants :

- a. Remplir les obligations imposées par le droit national (p. ex. la *Loi sur la défense nationale* et le *Code criminel*) et le droit international (p. ex. le droit des conflits armés et le droit international concerne les droits de la personne), les quatre conventions de Genève de 1949 et les deux protocoles additionnels de 1977, les traités, les protocoles d'entente et autres accords ainsi que les arrangements techniques conclus entre les autorités nationales ou les parties;

15 Forces canadiennes. La coopération civilo-militaire en temps de paix, de situations d'urgence, de crise et de guerre, B-GG-005-004/AF-023, 1999-01-15, p. 1-5.

Comité estime nécessaire d'accélérer le calendrier d'exécution de ce projet de manière que les soldats canadiens en Afghanistan disposent des hélicoptères dont ils ont besoin le plus rapidement possible.

RECOMMANDATION 9

Le gouvernement devrait accélérer la livraison des hélicoptères de transport moyen à lourd devant faciliter les opérations de combat des Forces canadiennes en Afghanistan et faire en sorte que les hélicoptères en question soient efficaces pour des opérations menées tant au Canada qu'à l'étranger¹⁴.

LIEN ENTRE LES OPÉRATIONS DE COMBAT, LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECONSTRUCTION

Aide humanitaire, développement, reconstruction et COCIM

Avant d'aborder les questions d'équilibre, il serait utile de clarifier le sens de certains termes. Bien qu'il existe assurément de meilleures explications techniques, les éclaircissements donnés plus bas ont aidé le Comité à comprendre les concepts en jeu.

Lorsqu'il s'est rendu en Afghanistan auprès des Forces canadiennes, le Comité a appris les différences subtiles qui existent entre l'aide humanitaire, les programmes et projets de développement, les projets de reconstruction et la coopération civilo-militaire (COCIM).

L'aide humanitaire consiste en des secours et des ressources d'urgence apportés à des personnes en situation désespérée dont la vie est en danger. Elle atténue les souffrances et vise à préserver la dignité humaine. À titre d'exemple, les secours à grande échelle dispensés aux millions de victimes du tsunami en décembre 2005 dans la région

14

L'entrepreneur choisi devra livrer 16 hélicoptères de transport moyen à lourd qui satisferont aux capacités obligatoires minimales suivantes : la cabine doit pouvoir accueillir un peloton d'infanterie (30 soldats) et tout son équipement de combat, l'hélicoptère doit pouvoir lever des charges multiples, notamment un rayon d'action minimal de 100 kilomètres; le premier doit être livré au plus tard 36 mois après l'attribution du contrat et le dernier au plus tard 60 mois après l'attribution du contrat.

Les hélicoptères des Forces canadiennes assistent aussi les autorités civiles en cas d'urgence (inondations, incendies de forêt et tremblements de terre).

Le coût estimatif total de la phase d'acquisition des hélicoptères est de 2 milliards de dollars, ce qui comprend le coût d'achat. Une somme additionnelle de 2,7 milliards de dollars a été estimée pour un contrat distinct de soutien en service d'une durée de 20 ans. À cet égard, le fabricant principal des hélicoptères doit présenter une soumission à l'occasion d'une demande de propositions. Les Forces canadiennes ont un besoin pressant de ces hélicoptères.

Malgré tous les avantages que procurent les chars dans cette situation, un point est devenu préoccupant, à savoir l'effet de la chaleur sur les équipages pendant les mois d'été torrides. Compte tenu de la chaleur ambiante générée dans un char, les températures à l'intérieur peuvent monter à plus de 50 °C. L'armée a étudié différentes solutions allant de gilets refroidis à l'eau à un système de conditionnement d'air semblable à celui qui a été intégré au VBL III. Malheureusement, aucune n'était satisfaisante, et il a été décidé d'acheter de nouveaux chars.

Ainsi, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il fera l'acquisition d'une centaine de chars Leopard 2 et qu'il empruntera 20 chars Leopard 2A6 qui seront déployés en Afghanistan cet été. Le Leopard 2 est plus récent, mieux blindé et technologiquement plus avancé que le Leopard 1 que l'armée utilise actuellement. Il offre une bien meilleure protection contre les engins explosifs et les mines, peut se déplacer beaucoup plus rapidement en terrain difficile, est équipé d'un moteur plus puissant et possède une capacité de feu supérieure.

Les vingt chars Leopard 2A6 prêts au combat seront prêtés par l'Allemagne pour répondre aux besoins à court terme. Ils seront déployés en Afghanistan cet été lors de la prochaine rotation de troupes canadiennes. Les 100 chars Leopard 2 seront achetés aux Pays-Bas pour satisfaire les besoins à long terme des Forces canadiennes. Ils devraient être livrés d'ici la fin de l'été 2007, après quoi ils seront mis à niveau pour les rendre conformes aux normes des Forces canadiennes.

Le lieutenant-général Leslie et le lieutenant-général Mike Gauthier, commandant du Commandement de la Force expéditionnaire du Canada, ont toutefois un autre besoin qu'ils espèrent pouvoir combler aussi rapidement que les autres. Il s'agit d'hélicoptères de transport moyen à lourd.

Les Forces canadiennes en Afghanistan dépendent en grande partie de convois terrestres pour transporter les soldats vers les opérations, réapprovisionner les bases avancées et assurer le transport administratif courant dans la région de Kandahar. Tout mouvement routier peut être attaqué par un engin explosif artisanal, un kamikaze ou des rebelles en embuscade. Un hélicoptère de transport moyen pouvant transporter des militaires dans les zones d'opérations atténuerait le danger des mouvements routiers et augmenterait la vitesse des déploiements tactiques.

Le lieutenant-général Leslie a fait remarquer que ces hélicoptères sont également nécessaires au Canada pour différentes opérations intérieures. Ils sont particulièrement utiles pour transporter des personnes et du ravitaillement dans les régions touchées par des inondations, des incendies et des tempêtes de verglas.

Le MDN travaille actuellement à un projet d'acquisition de 16 hélicoptères de transport moyen à lourd d'une valeur totale de 4,7 milliards de dollars pour les Forces canadiennes. Cependant, d'après le calendrier d'exécution du projet, les Forces canadiennes en Afghanistan ne recevront pas ces hélicoptères avant février 2009. Le

de protection balistique. Une autre photo montrait des verres de lunettes de protection balistique où s'était logé un morceau d'éclat de la taille d'une petite arachide, qui aurait autrement atteint l'œil d'un soldat.

Le véhicule le plus efficace est sans doute le VBL III (véhicule blindé léger). Il jouit de la confiance des militaires, dont beaucoup ont dit au Comité qu'il avait sauvé leur vie, tant dans des embuscades tendues par des talibans armés de mitrailleuses et de grenades propulsées par fusée que dans des explosions d'engins artisanaux.

Face à la menace croissante des engins explosifs artisanaux, les Forces canadiennes ont fait l'acquisition du véhicule à roues Nyala RG-31 construit en Afrique du Sud, dont la caisse a été conçue tout spécialement pour résister à l'impact d'une mine qui explose au-dessous. L'entrée en service du Nyala à Kandahar s'est faite un peu plus d'un an après la demande initiale.

En novembre 2005, l'obusier léger M777 a été commandé pour des besoins opérationnels urgents. Il a été déployé en février 2006, à peine quatre mois plus tard. Le MDN négocie actuellement l'acquisition de six autres M777, avec option pour 15 autres. Il a commencé à acheter, pour ce type d'armement, des obus à guidage de précision par GPS (système mondial de localisation) pouvant être dirigés directement sur la cible.

En 2006, les Forces canadiennes ont déployé un escadron de chars de combat Leopard. Beaucoup de gens pensaient qu'il n'y avait plus d'avenir pour les chars au lendemain de la guerre froide, surtout au Canada. Les programmes militaires prévoyaient les remplacer graduellement par des véhicules plus légers et plus agiles. Cependant, des analyses stratégiques du MDN et les leçons tirées des opérations ont commencé à prouver que les chars avaient encore un rôle à jouer de nos jours. L'expérience de l'Afghanistan a aussi montré qu'ils étaient nécessaires pour leur puissance de feu et leur protection.

L'armée s'est empressée de remettre en état 17 chars et de les envoyer à Kandahar. Le Canada est le seul contingent de la FIAS à avoir des chars en Afghanistan; il n'en avait jamais déployé dans une région aussi éloignée. Les équipes canadiennes chargées du fonctionnement et de l'entretien des chars font des merveilles pour les garder opérationnels dans un milieu aussi aride.

Le Comité juge nécessaire de clarifier certains points. D'abord, le char est une arme offensive et sa capacité de tir de précision direct confère au groupement tactique canadien une énorme puissance de combat et, par conséquent, une plus grande efficacité. Ensuite, le char procure à nos soldats une protection considérable. Il peut résister à l'impact des grenades propulsées par fusée et de la plupart des engins explosifs artisanaux vus jusqu'à présent.

Les tenues et l'équipement que portent nos hommes et nos femmes à Kandahar sont les meilleurs que les Forces canadiennes ont jamais eus. Des gilets de combat aux casques, l'habillement est de première classe. Il convient de souligner les lunettes de protection balistique que tous sont obligés de porter au cours des opérations. Le Comité a vu des photos de soldats canadiens dont le visage avait été légèrement blessé par des éclats et a constaté que la surface autour des yeux avait été épargnée grâce aux lunettes

Pour la première fois de l'histoire militaire canadienne depuis la formation du glorieux Corps canadien au cours de la Première Guerre mondiale, on peut dire que le contingent canadien déployé en Afghanistan est l'unité la mieux équipée et la plus apte de toutes les unités de sa taille qui font partie de la FIAS. La vitesse à laquelle les Forces canadiennes se sont procuré certains équipements est digne de mention. Bien connu pour sa lenteur, le processus d'achat gouvernemental dure jusqu'à 15 ans pour l'acquisition d'un appareil important, mais il a été considérablement simplifié pour la mission en Afghanistan. Depuis que les Forces canadiennes se sont jointes à la FIAS en 2003, le gouvernement, l'armée et la fonction publique se sont concertés pour donner aux troupes canadiennes les vêtements, les armes et l'équipement dont elles ont besoin pour accomplir leur mission.

ÉTAT DU MATÉRIEL

Compte tenu de sa responsabilité morale, le gouvernement fédéral devrait vivement encourager les gouvernements des provinces et des territoires à fournir les ressources nécessaires pour offrir aux familles de militaires le soutien en santé mentale dont elles ont besoin.

RECOMMANDATION 8

Le gouvernement de l'Ontario a accepté les recommandations de l'ombudsman.

Qu'elle présente un rapport d'étape mensuel à l'ombudsman.

Qu'elle assure un soutien à long terme pour les enfants du personnel des forces armées en consultation avec le gouvernement fédéral;

Qu'elle finance immédiatement les services de santé mentale à l'intention des enfants par l'intermédiaire du Centre Phoenix;

L'ombudsman a fait trois recommandations à la province :

soldats — la province est entièrement responsable des services de santé dispensés aux enfants de l'Ontario, quelle que soit la profession de leurs parents. Or, rien n'était prévu pour composer avec une situation de crise comme celle qui frappe Petawawa.

Chaque Centre de ressources est dirigé par un conseil d'administration, qui se compose généralement de femmes ou maris de militaires et de représentants de la filière de commandement. Un directeur exécutif en assure la gestion quotidienne, avec un effectif restreint. Le gros du travail est réalisé par des bénévoles de la communauté militaire, issus la plupart du temps des vaillantes familles dont nous sommes si fiers.

Dernier point, mais non le moindre, il faut souligner l'apport considérable des groupes et des représentants locaux aux familles de militaires.

Récemment, une question préoccupante a surgi. Comme indiqué plus haut, le stress peut toucher aussi bien les familles des militaires restées au pays que les soldats qui servent à l'étranger. Au retour des militaires de la BFC de Petawawa après six mois de combats presque continus en Afghanistan, on a observé une hausse sensible des cas de stress dans les familles, qui n'ont toutefois pas pu être traitées avant plusieurs mois dans une clinique locale de Pembroke en raison des temps d'attente. Le budget de la clinique permettait de traiter une dizaine de cas par mois adressés par la base de Petawawa. Or, en janvier et février 2007, la clinique s'est vu adresser jusqu'à 90 cas en un seul mois. Elle a besoin de plus de ressources pour faire face à ce volume.

Les militaires sont soustraits à l'application de la *Loi canadienne sur la santé* et bénéficient par conséquent de services de santé fournis par les Forces canadiennes au moyen des fonds fédéraux, mais ce n'est pas le cas de leur famille. Les soins offerts aux familles, comme à tous les autres civils, relèvent des provinces. L'attente que doivent subir certaines familles de militaires alourdit un fardeau qui est déjà considérable.

Les autorités provinciales ont tant hésité à assumer cette responsabilité que l'ombudsman de l'Ontario a fait enquête¹². Dans un communiqué de presse en date du 13 avril¹³ on précise que, le jour même où l'ombudsman a dit qu'il fallait faire quelque chose, le gouvernement de l'Ontario a annoncé un financement d'urgence de 2 millions de dollars pour fournir des services de soutien de santé mentale aux enfants de communautés en crise comme celle de Petawawa et s'est engagé à fournir au Centre Phoenix le budget requis pour répondre aux besoins de counselling des familles des membres des forces armées.

Selon le communiqué de presse, l'enquête de l'ombudsman a confirmé que si les services de santé destinés aux membres des Forces canadiennes relèvent des autorités fédérales — et bien que le gouvernement fédéral ait l'obligation morale d'appuyer ses

- | | |
|----|---|
| 12 | André Picard, « Mental-health services shortchanging children of our soldiers », <i>Globe and Mail</i> , 8 mars 2007. |
| 13 | Communiqué de presse de l'ombudsman de l'Ontario, http://www.ombudsman.on.ca/UploadFiles/File/PDF/Press%20release%20FR.pdf . |

Le front intérieur

Lors du déploiement des Forces canadiennes en Afghanistan, plusieurs organisations sont mises en activité au Canada pour soutenir les familles des militaires. Ce sont :

- a. Le Centre de soutien au déploiement
- b. Les détachements arrière
- c. Le Centre de ressources pour les familles des militaires
- d. Les groupes et représentants civils locaux.

Les déploiements mobilisent une grande unité, comme un bataillon d'infanterie, mais beaucoup d'autres unités d'une base ou d'une brigade sont sollicitées dans le cadre de la mission. Lors de l'affectation d'un groupe aussi vaste, la base d'attache établit un Centre de soutien au déploiement, point de contact unique pour toutes les questions de déploiement qui intéressent les militaires à l'étranger ou les familles restées au pays. Chaque unité qui a envoyé un nombre important de militaires en mission a, au Centre de soutien au déploiement, un représentant qui s'occupe des intérêts du personnel. Dans les faits, le Centre coopère avec tout le monde et vient en aide à tous également.

Complètement au Centre de soutien au déploiement, le détachement arrière est l'élément d'une unité déployée qui reste derrière pour s'occuper des affaires de l'unité. Les détachements arrière servent de point de contact aux familles. Ils aident à tenir les familles au courant de la situation et leur donnent appui et conseils.

L'outil d'aide aux familles le plus précieux est sans doute le Centre de ressources pour les familles des militaires situé sur chaque grande base militaire. Chacun d'eux, indépendant de la filière de commandement mais bénéficiant de son appui, fait partie d'un réseau de centres parrainés et gérés par l'Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes. Il offre tout un éventail de programmes et de services aux familles, comme de trouver des gardiennes et des services de garde ou de fournir des séances de counseling. Il peut servir de centre d'accueil ou, en période difficile, de refuge. Il donne des ateliers de réunification pour aider les familles à s'adapter au retour de mission d'un de ses membres. Des ateliers sur le déploiement sont offerts aux enfants des militaires pour les aider à composer avec le départ ou le retour d'un de leurs parents. Le programme moyen d'un centre de ressources est un modèle de service à la clientèle.

organisent des activités sportives, des séjours à l'étranger et des cafés internet, entre autres choses. Elle s'occupe aussi des commodités liées au programme de décompression à Chypre.

L'ASFC gère le comptoir Tim Hortons de la base aérienne de Kandahar, situé tout juste à côté du « Maple Leaf Gardens », terrain de hockey-balle grandeur nature équipé de projecteurs. La remorque Tim Hortons, qui donne sur la « promenade » surélevée aménagée tout autour du terrain de sport et où des comptoirs commerciaux d'autres pays commencent à faire leur apparition¹⁰, est devenue un symbole du Canada et un point d'arrêt populaire pour les militaires de toutes les nationalités qui vivent sur la base. Ce n'est pas une concession Tim Hortons traditionnelle. Elle appartient au gouvernement canadien et a coûté 1,2 million de dollars à implanter, mais elle génère des profits beaucoup plus rapidement que prévu¹¹.

L'ASFC confie à un entrepreneur la transmission en direct d'émissions de radio et de télévision pour les forces déployées à l'étranger. Les militaires peuvent aussi envoyer régulièrement des courriels et réserver des périodes au centre de vidéo de la base pour communiquer avec leur famille.

L'ASFC offre des livres, des vidéos, des projections de films le soir, et elle organise le populaire spectacle de Noël qui met en vedette des personnalités canadiennes, comme Rick Mercer.

Comme on peut s'y attendre, la plupart de ces belles commodités se trouvent à la base aérienne de Kandahar, mais certaines sont mises à la disposition des militaires affectés aux bases d'opérations avancées et aux centres de résistance. Les équipements d'haltérophilie et d'exercice en général sont courants dans ces postes isolés.

Le programme de bien-être et de maintien du moral des Forces canadiennes en Afghanistan n'a jamais fonctionné aussi bien. Il peut quand même être encore amélioré. Un double sucre double crème accompagne bien une queue de castor.

RECOMMANDATION 7

Le gouvernement devrait activement encourager d'autres entrepreneurs canadiens qualifiés à offrir leurs services aux missions canadiennes à l'étranger.

10 En plus des commerçants locaux, il y a un comptoir de Burger King, un de Pizza Pizza et une banque avec guichet automatique.

11 Les prix du Tim Hortons de Kandahar sont les mêmes qu'au Canada, sauf qu'ils sont en dollars américains. Selon des « renseignements privilégiés » fournis au Comité, le plus beau cadeau à offrir à un soldat envoyé en Afghanistan est un ou plusieurs coupons de Tim Hortons achetés au Canada, en dollars canadiens, qu'il pourra utiliser à Kandahar.

irréparablement à leur carrière s'ils tentent de faire traiter leurs traumatismes par la filière militaire normale.

Pour soutenir le réseau de SSVSO, le ministère des Anciens combattants a établi des cliniques à l'intention des anciens combattants, des membres des Forces canadiennes et des agents de la GRC admissibles qui se remettent de traumatismes liés au stress opérationnel. On y trouve des professionnels de la santé, notamment des psychiatres, des psychologues, des infirmières et des travailleurs sociaux cliniciens qui offrent des services d'évaluation, de traitement, de prévention et de soutien normalisés qui répondent à des normes de qualité élevées⁹.

RECOMMANDATION 6

Le gouvernement devrait reconnaître le travail essentiel accompli par le réseau de soutien social aux victimes de stress opérationnel et appuyer ce réseau en lui affectant des fonds suffisants et d'autres ressources pour qu'il puisse continuer de répondre aux besoins des militaires de retour d'Afghanistan et de leurs familles, car la demande de services augmente.

Commodités

La FOI-AFG est sans doute la force la mieux accompagnée que le Canada ait jamais déployée à l'étranger. Le soutien apporté par les Canadiens dans tout le pays est mondial. Il n'y a assurément eu rien de tel depuis cette époque.

Ce soutien se manifeste par la quantité d'envois que les Canadiens font à leurs troupes. Cartes de Noël d'écoliers, tuques, gâteaux, plein de choses se rendent jusqu'à Kandahar. En fait, plusieurs soldats ont avoué au Comité, d'un air penaud, que les colis étaient trop nombreux. Ils se sont toutefois empressés de préciser qu'ils ne gaspillaient rien et que le surplus était donné à de bons organismes de bienfaisance d'Afghanistan.

L'Agence de soutien du personnel des Forces canadiennes (ASRFC) offre à la FOI-AFG des programmes, des services et des activités propres à soutenir le moral des troupes. Elle compte plus de 60 volontaires civils (dont 75 p. 100 de femmes) qui

9 On trouvera plus d'informations sur les cliniques sur le site <http://www.vac-acc.gc.ca/clients/sub.cfm?source=mhealth/osic>.

Soutien social aux victimes de stress opérationnel (SSVSO)

Le réseau de soutien social aux victimes de stress opérationnel (SSVSO)⁸ a vu le jour au printemps 2001, à la suite des recommandations formulées par le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, par la Commission d'enquête sur la Croatie du ministère de la Défense nationale et par l'ombudsman de la Défense nationale. Ses objectifs sont les suivants :

- a. Concevoir des programmes de soutien social pour les membres, les anciens combattants et leurs familles touchés par le stress opérationnel;

- b. Offrir l'éducation et la formation qui permettront de changer la culture à l'égard des traumatismes psychologiques au sein du ministère de la Défense nationale, en particulier des Forces canadiennes, mais aussi d'Anciens combattants Canada.

Le programme, basé sur le principe du soutien par les pairs, procure un soutien social confidentiel aux membres des Forces canadiennes, aux anciens combattants et à leurs proches touchés par le stress opérationnel, par exemple l'anxiété, la dépression ou l'état de stress post-traumatique résultant du service militaire. Le soutien social est offert par des personnes qui ont elles-mêmes subi un traumatisme et par des proches qui comprennent à fond les problèmes que cela occasionne parce qu'ils les ont vécus.

Le programme est offert dans différentes régions du Canada aux membres des Forces canadiennes, aux anciens combattants ainsi qu'à leurs familles. Des coordonnateurs formés pour donner un soutien par les pairs sont présents dans la plupart des grandes villes. Ayant eux-mêmes vécu un stress opérationnel, ils apportent leur soutien en écoutant les personnes qui souffrent, en leur faisant profiter d'expériences analogues et en les orientant vers des ressources offertes au ministère de la Défense nationale, à Anciens combattants Canada et dans leur collectivité. Ils respectent la vie privée des gens et préservent le caractère confidentiel des entretiens.

Des coordonnateurs de soutien familial viennent en aide aux familles touchées en les écoutant, en leur donnant de l'information, en les faisant participer à des groupes de discussion et en les dirigeant vers des ressources communautaires.

Un des avantages du réseau de SSVSO est qu'il est entièrement indépendant de la filière de commandement militaire, ce qui met à l'aise les militaires et leurs familles qui cherchent de l'aide. Malgré les encouragements, beaucoup sont d'avis qu'ils n'iront

intensif, et il s'est livré à des combats sporadiques le reste du temps. Il est certain que les soldats qui devaient partir en congé en novembre, par exemple, avaient été soumis à un énorme stress du combat. Fait étonnant, on ne semble pas croire qu'une décompression soit nécessaire dans cette situation. Malgré tout le travail que les Forces canadiennes ont effectué ces dernières années pour prévenir, diagnostiquer et traiter les traumatismes liés au stress opérationnel, ce cas semble avoir été négligé. Un soldat qui a vécu un violent stress du combat sera renvoyé parmi les siens à la mi-temps de sa période de service sans décompression préalable. Pourquoi risque-t-il moins d'être victime du stress opérationnel que le soldat qui rentre au pays à la fin de son affectation?

RECOMMANDATION 5

Le ministère de la Défense nationale devrait examiner la nécessité d'un programme de décompression souple destiné aux soldats qui rentrent au pays pour un congé à la mi-temps de leur période de service.

Quatre à six mois après leur rapatriement, tous les militaires subissent un dépistage post-déploiement amélioré, qui consiste en un questionnaire type assez complet, suivi d'un entretien individuel semi-dirigé avec un professionnel de la santé mentale. Cet outil est considéré comme efficace pour le dépistage précoce des problèmes de santé mentale et d'adaptation. Le brigadier-général Jaeger estime qu'il est bon de procéder à cet examen de quatre à six mois après le retour car, à ce stade, beaucoup de symptômes présents au départ auront alors disparu spontanément, tandis que, dans d'autres cas, l'apparition des symptômes aura été retardée ou l'individu acceptera plus facilement de reconnaître qu'ils sont présents depuis son retour. En outre, un militaire qui s'inquiète de sa santé mentale peut en tout temps obtenir de l'aide auprès de différentes sources, sans devoir attendre cet examen.

L'accès aux services de santé mentale et à d'autres formes de soutien n'est pas le même dans toutes les grandes bases de l'armée. Durant sa visite à la BFC de Petawawa, le Comité a appris que, parmi les trois grandes bases qui servent au déploiement des troupes en Afghanistan, celle de Petawawa ne comptait que neuf professionnels de la santé mentale, contre 27 à la BFC d'Edmonton et 35 à la BFC de Valcartier. Toutefois, le brigadier-général Jaeger a expliqué qu'environ 30 professionnels de la santé sont accessibles à Ottawa pour aider les neuf de Petawawa au besoin.

L'équipe de santé mentale compte d'autres membres. En plus des services militaires de santé mentale, il existe un réseau indépendant, mais complémentaire, qui fait un excellent travail.

subissent également un examen médical général avant de recevoir le feu vert pour partir en mission.

Une fois sur le théâtre d'opérations, tous les militaires ont accès à une équipe de soins en santé mentale qui compte un psychiatre, une infirmière en santé mentale et un travailleur social. Ils peuvent aussi discuter de leurs problèmes avec un aumônier ou un omnipraticien de l'armée.

Parallèlement, les Services de santé des Forces canadiennes contiennent de renseigner tout le personnel sur les questions de santé mentale. Il y a trois points importants à retenir. Premièrement, la réaction aiguë au stress (ou réaction au stress du combat, autrefois désignée sous le nom de psychose traumatique) est typique du bon soldat qui n'est plus capable de fonctionner, qui tremble, pleure, etc., et peut aller jusqu'à faire des fugues. Il s'agit d'un trouble aigu, généralement de courte durée, qui se traite le mieux à proximité de l'unité par des mesures simples, comme un repos suffisant et des aliments sains, car, a priori, le militaire est normal et retournera à ses fonctions, ce qui est la plupart du temps le cas, si le trouble est bien géré. Deuxièmement, l'état de stress post-traumatique, lui, est très différent. Trouble anxieux, il peut résulter d'un facteur de stress unique mais grave et produire divers symptômes pouvant être répartis en trois grandes catégories : évitement, intrusion (l'événement est revécu) et hypervigilance. Dans les Forces canadiennes, cet état semble se manifester en différé. Par conséquent, la plupart des outils de santé mentale qui s'y rapportent sont utilisés au cours du dépistage post-déploiement amélioré qui a lieu de quatre à six mois après le rapatriement des militaires. Troisièmement, le stress du déploiement peut aggraver presque n'importe quel trouble mental, que ce soit la dépression, de simples phobies ou des troubles de la personnalité.

À fin d'une période de service en Afghanistan, tout le personnel passe par un séjour de « décompression » de quatre jours à Chypre pour se détendre et réduire la tension associée au retour au pays. Ce programme vise surtout le repos et la récupération, mais il comporte aussi un volet éducatif qui permet aux soldats de reconnaître, de comprendre et, dans certains cas, de contrôler leurs réactions émotives à certaines situations. Des militaires qui ont participé au programme de décompression ont dit au Comité qu'avant de quitter l'Afghanistan ils voyaient l'escalade à Chypre comme un obstacle qui les séparait pendant encore quatre jours de leur femme et de leurs enfants. Toutefois, après avoir mené à bien le programme de décompression, ils ont tous trouvé l'expérience bénéfique et nécessaire, surtout ceux qui avaient participé à des périodes de combat prolongées.

Étant donné que ce programme de décompression est populaire et jugé utile et qu'il a des effets positifs sur la santé mentale des soldats qui rentrent au pays, le Comité se demande pourquoi il n'est pas offert aux soldats qui retournent chez eux pour un congé à la mi-temps de leur période de service. Faut-il y voir une simple omission?

Prenons le cas du groupement tactique du 1^{er} RCRC dans la ROTO 2, au cours de l'automne 2006 et de l'hiver 2007. Dès les premiers jours, ou presque, de son arrivée en août et pendant au moins trois mois, le groupement est demeuré en période de combat

Il n'est pas surprenant que le stress des combats continus soit une des causes du stress opérationnel, mais il y en a d'autres. Le stress opérationnel peut aussi toucher ceux qui vivent dans l'attente ou dans la crainte de mauvaises nouvelles, comme les familles restées au Canada.

En préparation aux combats, les dirigeants des Forces canadiennes de tous rangs sont maintenant instruits régulièrement des symptômes du stress opérationnel et ils surveillent de près tout signe de comportement anormal. Le machisme qui régnait traditionnellement dans les forces armées amenait les militaires à masquer, à négocier et à dénigrer la « faiblesse » apparente d'un « traumatisme » ou d'autres signes de « couardise ». Cette attitude stéréotypée n'a plus cours, mais le Comité a appris que la tendance à cacher les symptômes du stress opérationnel est encore présente, surtout dans les unités de combat. Bien que cela paraisse inquiétant, il faut signaler que c'est dans ces unités que les dirigeants sont le plus sensibilisés aux symptômes du stress opérationnel et aptes à les détecter, car il serait désastreux de laisser ces troubles couvrir sur le champ de bataille. Selon le brigadier-général Hilary Jaeger⁶, alors médecin-chef des Forces canadiennes, la génération actuelle des dirigeants d'arme de combat est très consciente du rôle crucial qu'elle joue dans la surveillance de la santé mentale de ses effectifs; ces dirigeants prennent en considération les réactions émotionnelles possibles lors de chaque incident, encouragent le soutien des pairs et n'hésitent pas à demander conseil⁷.

L'entraînement suivi avant le déploiement est d'une importance capitale pour au moins deux raisons : tout d'abord, plus le militaire a confiance en ses habiletés, mieux il pourra réagir en cas de danger, et ensuite, plus il a le sentiment de faire partie d'un groupe homogène, mieux cela vaut pour sa santé mentale. Un entraînement collectif exigeant est extrêmement important aussi pour favoriser l'homogénéité dans l'équipe.

Certaines des observations additionnelles du brigadier-général Jaeger sur le système de santé mentale des Forces canadiennes, présentées au Comité le 27 novembre 2006, sont reprises dans les paragraphes suivants.

Tous les soldats subissent un examen psychosocial général mais minutieux avant leur déploiement. Normalement, les conjoints sont invités à y assister; ils ne le font toutefois pas toujours pour différentes raisons — certains ne le veulent tout simplement pas, d'autres habitent à l'extérieur et d'autres encore en sont empêchés par des obligations. Les séances ont pour objet d'évoquer les préoccupations personnelles du militaire ou les situations susceptibles d'aggraver les choses (sa propre santé, un parent malade, une procédure judiciaire en instance, etc.) et d'évaluer les conséquences du déploiement sur ces éléments de stress. Tous les membres des Forces canadiennes

6 Le brigadier-général Jaeger est maintenant commandant des Services de santé des Forces canadiennes.

7 Brigadier-général Hilary Jaeger, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 novembre 2006.

de la Défense, a décerné officiellement une mention élogieuse à cet hôpital au nom du Canada pour les soins exceptionnels donnés aux militaires canadiens.

Selon la nature de leurs blessures, les victimes peuvent être expédiées directement au Canada à partir soit de l'hôpital international de Kandahar, soit de l'hôpital de Landstuhl. À leur arrivée au pays, elles sont confiées aux Services de santé des Forces canadiennes. Pendant leur visite aux BFC d'Edmonton et de Petawawa, les membres du Comité se sont longuement entretenus avec des soldats blessés qui avaient été rapatriés et étaient encore en traitement. Chacun d'entre eux — sans exception — n'avait que des éloges à faire pour les soins et l'attention reçus à partir du moment où ils avaient été blessés, peu importe le parcours suivi pour revenir au pays.

Les soldats blessés plus gravement que le Comité a rencontrés aux BFC d'Edmonton et de Petawawa lui ont dit clairement que leur préoccupation première était de pouvoir continuer à porter l'uniforme. Ils savaient que la gravité de leurs blessures pourrait les empêcher de poursuivre la même vie de soldat, mais ils étaient tous déterminés à rester dans les Forces canadiennes et à faire œuvre utile.

Après une période de traitement, le médecin détermine si le soldat blessé peut continuer de servir dans les Forces canadiennes. Pour prendre cette décision, il se fonde sur la politique des Forces canadiennes concernant l'« universalité du service », selon laquelle chaque membre peut devoir être envoyé sur un théâtre d'opérations et doit donc satisfaire aux exigences physiques de l'affectation. Malheureusement, certaines blessures ou incapacités graves ne seront jamais guéries ou atténuées au point où le militaire peut espérer retrouver son excellente condition physique antérieure.

Les personnes libérées des Forces canadiennes pour raisons médicales sont suivies de près dans le cadre d'un mécanisme intégré de transition géré conjointement par le MDN et Anciens combattants Canada. Ces jeunes vétérans et leurs familles bénéficient des indemnités et des autres avantages prévus par la nouvelle Charte des anciens combattants⁵.

Traumatismes psychologiques

Les traumatismes psychologiques sont plus difficiles à diagnostiquer, à traiter et à suivre. Qualifiés officiellement de traumatismes liés au stress opérationnel, ils résultent d'une multitude de stress et se manifestent de différentes façons. La aussi, le MDN et Anciens combattants Canada ont mis au point un programme concerté et efficace destiné aux militaires en service et aux anciens militaires.

En dépit de ce que beaucoup de gens présument, les Services de santé des Forces canadiennes ne fournissent pas de soins de santé courants aux familles des militaires. Comme pour tous les citoyens, ces familles utilisent les services de santé qui relèvent des gouvernements provinciaux. De nombreuses familles de militaires, par exemple celles de la BFC de Petawawa, ont du mal à trouver un médecin de famille parce que leur base est éloignée d'une grande ville. En pareil cas, le Centre de ressources pour les familles des militaires installé sur la base offre du counselling aux familles et les oriente vers d'autres services au besoin, en particulier lorsque le conjoint est affecté à une mission opérationnelle comme celle de l'Afghanistan (on trouvera davantage d'information sur ces centres un peu plus loin).

Dans les opérations, les soins de santé revêtent une signification et une importance tout autres. Il y a généralement deux types de blessures sur le théâtre d'opérations : les blessures corporelles et les traumatismes psychologiques.

Blessures corporelles

Les blessures corporelles, en particulier celles causées sur le champ de bataille, sont traitées efficacement par les éléments médicaux de niveau tactique, qui vont de l'équipe des premiers soins immédiats en campagne à l'hôpital multinational de rôle 3² à la base aérienne de Kandahar en passant par le poste sanitaire d'unité. Pendant sa visite à l'établissement de rôle 3, le Comité a été très impressionné par l'équipe multinationale, qui traitait tous les blessés — canadiens, alliés, afghans et, oui, même talibans — avec le même empressement et la même attention professionnelle.

Les blessés dont l'état a pu être stabilisé dans l'établissement de rôle 3 mais dont l'état nécessite des soins qu'on ne peut leur offrir sur place sont en général évacués vers l'hôpital régional américain de Landstuhl³, en Allemagne, un centre médical de classe mondiale qui prodigue les meilleurs soins qui soient à nos soldats blessés. Si un blessé canadien doit passer du temps à Landstuhl, les Forces canadiennes prennent des dispositions pour y faire venir son plus proche parent⁴. Le général Hillier, chef d'état-major

2 Dans la terminologie et l'organisation militaires, la capacité médicale de rôle 1 représente les premiers soins de base donnés sur le champ de bataille par le personnel médical en campagne. La capacité de rôle 2 est en général une installation plus établie, mais tout de même rudimentaire, qui fait des chirurgies de base. L'établissement médical de rôle 3 assure le tri, les chirurgies plus avancées et d'autres services médicaux.

3 Le Centre médical régional de Landstuhl est un hôpital de 143 lits situé près de la base aérienne de Ramstein en Allemagne. Il relève conjointement du commandement de l'armée américaine en Europe et du commandement médical régional européen. Plus de 100 soldats canadiens y ont été traités depuis l'automne de 2005. On y trouve la Maison Fisher, semblable aux maisons Ronald McDonald d'Amérique du Nord, où les parents des soldats blessés sont hébergés et réconfortés pendant qu'on soigne leur proche à l'hôpital. *La Feuille d'érable*, 25 avril 2007, vol. 10, n° 11, p. 15.

4 Ces parents sont logés à la Maison Fisher. Le 21 mars 2007, le brigadier-général Grant, commandant de la FOI-AFG, a remis à la Maison Fisher une plaque au nom du groupement tactique du 1^{er} bataillon, The Royal Canadian Regiment, ainsi que la somme de 20 000 \$ en dons de la part de tous les membres de la FOI-AFG. *La Feuille d'érable*, 25 avril 2007, vol. 10, n° 11, p. 15.

L'armée a des effectifs suffisants pour répondre aux besoins de la mission jusqu'en 2009, mais la tâche ne sera pas facile. Une des grandes difficultés touche les sous-officiers supérieurs (ayant rang de sergent), qui représentent la cheville ouvrière de l'armée. Ils dirigent les soldats dans les opérations, les entraînent dans les centres d'instruction au combat et exercent d'autres fonctions importantes, mais ils ne sont pas assez nombreux.

Outre les effectifs limités, l'armée doit composer avec le fait que la configuration de ses unités ne correspond pas aux structures déployées en Afghanistan. Par exemple, au Canada, les compagnies d'infanterie se composent généralement de 100 à 110 soldats, alors qu'en Afghanistan, les unités opérationnelles comptent de 145 à 150 soldats. Par conséquent, lorsqu'elle forme une compagnie d'infanterie pour la mission afghane, l'armée doit puiser dans au moins deux autres compagnies du même bataillon.

Le lieutenant-général Leslie a ordonné qu'au Canada les effectifs de l'armée soient réguliers et en train d'être modifiés pour comprendre trois brigades et neuf, peut-être dix, groupements tactiques d'infanterie. Ces brigades et groupements tactiques seront ensuite organisés, instruits et équipés en fonction des opérations. Lorsqu'il aura terminé sa période d'affectation actuelle en Afghanistan, le 2^e Bataillon du Royal Canadian Regiment sera désigné comme groupement tactique permanent dans le cadre d'un essai de cinq ans.

Au chapitre du personnel, le traitement des blessés est une autre question qui suscite l'attention générale.

Services de santé

Les Forces canadiennes ont créé un commandement distinct pour les Services de santé. L'existence d'un système de santé militaire tient au fait que la *Loi constitutionnelle* de 1867 a attribué au gouvernement fédéral la compétence exclusive des questions militaires, y compris des soins de santé. La *Loi sur la défense nationale* confie la gestion et la direction des Forces canadiennes au ministre de la Défense nationale, qui délègue l'administration des services médicaux et dentaires aux Forces canadiennes.

De plus, la *Loi canadienne sur la santé* de 1984 exclut formellement les membres des Forces canadiennes de la définition d'« assuré ». Ceux-ci sont également exclus de la protection des régimes de soins médicaux et dentaires de la fonction publique. Par conséquent, les Forces canadiennes ont la forte obligation légale et morale d'offrir des soins de santé complets à leurs membres, tant au Canada qu'à l'étranger. En reconnaissance de leur engagement et de leur obligation de servir le pays sans condition, les membres des Forces canadiennes doivent recevoir des soins de santé comparables à ceux dont bénéficient les autres Canadiens, quoiqu'adaptés à leurs propres besoins.

premier lieu déterminer ce que nous devons faire pour réussir avant la date limite, et non essayer de voir pourquoi et comment nous devons nous retirer avant d'avoir fini. Il est de notre responsabilité morale et professionnelle d'élaborer et d'exécuter un plan pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés en fonction de cette échéance. Forts de nos expériences millitaires de la dernière année, que pouvons-nous faire maintenant pour atteindre nos objectifs d'ici février 2009?

À vrai dire, le Comité est d'avis que le Parlement et le gouvernement n'auraient pas dû, au départ, placer le pays dans cette position. Approuver une opération pour une période limitée, c'est comme partir après une seule période au hockey, peu importe le score. Il est contraire à la logique d'établir une échéance avant de déterminer le travail à faire. Une bonne planification stratégique consiste à fixer d'abord l'objectif après mûre réflexion et à établir ensuite une stratégie et un plan de campagne. Le Parlement devrait débattre de la stratégie, et non de l'échéance.

Le Comité croit que, pour redresser la situation, il faudra un effort renouvelé en vue d'aider les Canadiens à comprendre la mission militaire en Afghanistan. Il croit en outre que le gouvernement a une chance de s'assurer un soutien constructif et non partisan pour la mission en veillant à ce que le Parlement tienne en 2008 un débat parfaitement éclairé sur les objectifs et la stratégie. Le débat devrait être précédé d'un effort concerté de la part du gouvernement pour présenter à la population un bilan réaliste du succès de la mission et de ses perspectives d'avenir. Il faudrait aussi expliquer clairement les avantages que le Canada tirerait de cet effort.

RECOMMANDATION 4

Le gouvernement devrait sans tarder tenir un débat sur la mission canadienne en Afghanistan pour présenter aux Canadiens des informations exactes et à jour sur le but de cette mission, son état d'avancement et le rôle que le Canada y joue et pour orienter ses décisions concernant l'échéance de février 2009.

ÉTAT DES EFFECTIFS

Compte tenu de la difficulté des combats, le Comité est impressionné par l'ardeur au travail des hommes et des femmes membres des Forces canadiennes en Afghanistan et par l'endurance dont ils font preuve.

L'armée supporte le poids de l'effort à fournir pour la mission en Afghanistan. Le lieutenant-général Andrew Leslie, commandant de l'armée canadienne, a comparu devant le Comité le 20 novembre 2006 pour donner un aperçu des défis auxquels il était confronté sur le plan du personnel, et dont les plus importants sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

groupe ment tactique. Il pourrait aussi envisager de transférer à une autre région de l'Afghanistan les éléments militaires affectés à la reconstruction. Ces deux solutions exigeraient l'envoi de soldats d'un autre pays.

Le Comité estime toutefois que le nœud du problème, pour ceux qui réclament que la mission se termine en 2009 ou avant, c'est que certaines personnes n'aiment pas l'idée que les Forces canadiennes se livrent à des combats. Or, comme on l'a dit précédemment, cette façon de voir les choses est incompatible avec notre histoire nationale, contredit la force de caractère dont nous faisons preuve en tant que pays et ne concorde assurément pas avec la réalité en Afghanistan.

Ces propos sont dérangeants. Nous avons l'air de vouloir battre en retraite parce que la tâche est trop lourde. Est-il vraiment dans notre nature de prévoir faire les choses à moitié?

Quand il s'est rendu à Kaboul en mai 2007 pour le compte de CARE Canada, active en Afghanistan depuis des dizaines d'années, l'ancien vice-premier ministre John Manley a dit dans une entrevue téléphonique qu'il pensait qu'il était trop tôt pour conclure que le Canada devrait rapatrier ses soldats à l'expiration de la période à laquelle il s'est engagé dans deux ans. « Il ne faut pas sauter aux conclusions » a-t-il dit, ajoutant qu'il faudrait d'abord faire le bilan des réalisations au chapitre de l'établissement d'une société civile et évaluer les plans des alliés du Canada. « Il serait vraiment simpliste de dire que nous avons fait notre part et qu'il est temps de rentrer », a dit M. Manley.

Le Comité est convaincu que la décision de mettre fin à la mission militaire, peu importe le moment où elle est prise, devra être basée sur la question de savoir si les objectifs stratégiques fixés par le gouvernement ont été atteints ou peuvent l'être. Il sera notamment important de se demander si le Canada veut ou peut continuer d'assumer les coûts humains et financiers de la mission. Bref, en février 2009, le jeu en vaudra-t-il encore la chandelle?

Quand ils ont témoigné devant le Comité le 27 février 2007, James Appathurai, porte-parole de l'OTAN, et Christopher Alexander, ambassadeur, ont été très clairs : les discussions sur notre retrait de l'Afghanistan renforcent nos ennemis, affaiblissent la confiance que les alliés ont en nous et atténuent l'espoir des Afghans de voir l'aide se maintenir. Presque tous les témoins sont d'avis que l'Afghanistan est un projet de longue haleine et que le Canada doit tenir jusqu'au bout.

Le Comité estime qu'il est encore temps de donner à la mission militaire la chance de faire ses preuves. Après avoir pris acte de l'échec pour la mission, nous devons en

DURÉE DE LA MISSION

C'est comme les éliminatoires au hockey. On perd, et c'est fini. On ne veut pas être éliminé en pensant qu'on aurait pu faire plus.

Jeune officier de l'armée canadienne à Kandahar, sirôtant un café
janvier 2007

Le gouvernement s'est engagé à maintenir les Forces canadiennes en Afghanistan jusqu'en février 2009. Le ministre O'Connor l'a indiqué clairement lorsqu'il a comparu devant le Comité le 30 mai 2006 : « Les gens parlent de 10, 15 ou 20 ans, mais ce ne sont que des hypothèses. À l'heure actuelle, sur le plan militaire — et je ne parle ici ni de diplomatie, ni d'aide — nous nous sommes engagés jusqu'en février 2009. »

À la lumière des événements, il s'avère que la reconstruction de l'Afghanistan et l'établissement d'institutions démocratiques ne seront pas terminés à ce moment-là. Beaucoup de gens disent qu'il faudra des décennies, voire des générations, pour en venir à bout. Concernant l'avenir immédiat, toutefois, la communauté internationale a convenu dans le Pacte pour l'Afghanistan de venir en aide au gouvernement afghan sous différents aspects au moins jusqu'en 2011. Signataire du Pacte, le Canada a réservé un milliard de dollars pour l'aide publique au développement en Afghanistan jusqu'en 2011.

Ces grandes considérations mises à part, le Comité estime que deux questions précises sont d'une importance capitale pour la mission militaire canadienne en Afghanistan. La première est l'instauration, d'ici février 2009, d'un environnement suffisamment sûr pour que la reconstruction et le développement suivent leur cours sans se heurter aux talibans. La deuxième est la mise en place, d'ici février 2009, de forces de sécurité afghanes qualifiées pour protéger leur pays par elles-mêmes. En présence de ces deux réalisations, le Canada pourra déclarer avec satisfaction qu'il a accompli une partie importante de son travail et rapatrier ses militaires en laissant sur le terrain un solide effectif professionnel chargé du développement. En l'absence d'une de ces deux réalisations, si l'on insiste pour rapatrier nos soldats, il faudra que les responsabilités militaires actuelles du Canada soient confiées à quelqu'un d'autre. Nous n'aurons pas mené à terme notre travail.

Des compromis sont possibles, mais qui exigeraient eux aussi qu'un autre pays déploie des forces de combat dans la province de Kandahar où elles prendraient la relève des soldats canadiens. Le Canada pourrait décider de conserver le commandement de l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) et de rappeler le

RECOMMANDATION 2

Il est essentiel que l'attribution sur le terrain des fonds destinés à la reconstruction et au développement se fasse rapidement non seulement en Afghanistan, mais aussi dans le cadre de toutes les opérations internationales du Canada. Par conséquent, le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution des fonds à des fins de reconstruction et de développement dans le cadre de toutes les opérations internationales afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins des missions, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

RECOMMANDATION 3

Les décaissements de fonds destinés à la reconstruction et au développement sont comptabilisés dans les rapports ministériels sur le rendement et les ministres responsables peuvent être invités à comparaître devant des comités parlementaires pour rendre compte de ces dépenses, mais le Comité estime qu'il faudrait soumettre les fonds destinés au développement international à une vérification afin de s'assurer que le financement des projets est transparent, efficace et efficient.

commandant de la FOI-AFG jouissait d'un fonds de reconstruction de 1,9 million de dollars provenant du MDNA et devant servir à des projets de reconstruction locaux et qui a depuis été porté à près de 4 millions de dollars. L'ACDI devait fournir des sommes supplémentaires pour des projets à plus long terme, et c'est cet argent qui tardait à arriver. L'échange qui suit est tiré des dossiers publics :

Bgén Howard : La ministre Josée Vermer est venue ici. Elle a parlé des 100 millions de dollars par année qui vont en Afghanistan et des 10 p. 100 qui sont destinés à la province de Kandahar. Cela figure dans les comptes rendus de sa comparution ici la dernière fois. Basés sur ces 10 p. 100, un certain nombre de projets sont prêts à commencer, créés par l'EPR avec les trois agents de développement. Ils attendent simplement que ces fonds arrivent. Une fois qu'ils auront les fonds, ils pourront exécuter ces projets.

Le président : Les soldats sont là depuis combien de temps, et nous attendons toujours l'argent de l'ACDI?

Bgén Howard : Oui¹⁷.

L'impression de déséquilibre qui se dégage de la stratégie des 3D est due en partie à la difficulté qu'a l'argent à franchir tous les méandres de la bureaucratie gouvernementale. Le succès de cette stratégie tient à la capacité des trois D à mettre à contribution leur savoir-faire respectif de façon dynamique et dans une parfaite complémentarité, en fonction de la mission à accomplir. Il semble cependant que l'ACDI a peut-être freiné les efforts de la diplomatie et de la défense à la fin de 2006. Le Comité espère qu'on a tiré de cela certains enseignements et que l'ACDI a modifié son processus de financement afin que les nouveaux fonds destinés aux projets de reconstruction et de développement annoncés en février 2007 par le premier ministre Harper soient acheminés dans les meilleurs délais afin de répondre aux besoins opérationnels de la mission.

La situation appelle un certain nombre de recommandations.

RECOMMANDATION 1

Le gouvernement devrait revoir les règles régissant l'attribution de fonds à des fins de reconstruction et de développement par l'entremise de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar afin que ces fonds puissent être acheminés à un rythme suffisant pour répondre aux besoins de la mission, et instituer des mesures de reddition de comptes au sujet des dépenses et de l'avancement des projets.

de l'EPRK rencontrent des « chouras » (des regroupements d'âinés d'un village) pour s'enquérir des désirs et des besoins de la population, afin de mieux aider celle-ci à reconstruire le pays.

Bien que dirigée par du personnel militaire canadien, l'EPRK n'est pas exclusivement canadienne. Le département d'État américain y a greffé des éléments de la US Agency for International Development (USAID) et l'équipe comprend aussi des représentants du ministère afghan de l'Intérieur.

Pour illustrer le travail accompli par les membres de l'EPRK, parlons de l'adjudant Dean Henley, surnommé le « prince de Panywayl » par la population locale. À cause de la mallette grise qu'il transporte partout avec lui, c'est peut-être l'homme le plus populaire de tout le sud de l'Afghanistan. Cette mallette est bourrée d'argent avec lequel il engage des habitants, au salaire de 5 \$ par jour, pour nettoyer les cours d'école ou encore creuser des tranchées ou des canaux. Lorsque le Comité a rencontré l'adjudant Henley en Afghanistan en janvier 2007, il avait déjà embauché plus de 500 personnes pour ce genre de travaux. L'idée, selon lui, était de donner aux Afghans juste assez d'argent pour qu'ils ne comptent pas seulement sur les Canadiens pour leur dénicher du travail.

L'adjudant Henley est un réserviste de l'Armée canadienne qui exerce normalement les fonctions d'enseignant au Canada. L'EPRK est remplie de gens comme lui.

La sécurité

L'EPRK a besoin de travailler dans un milieu sécuritaire. Les talibans sont hostiles aux travaux de reconstruction entrepris au niveau local et ont menacé et assassiné des Afghans qui ont décidé de collaborer aux projets du gouvernement et de la FIAS, dont Safia Ama Jan, directrice provinciale du ministère de la Condition féminine, abattue en septembre 2006 près de son domicile à Kandahar.

L'EPRK compte aussi une compagnie de carabiniers d'infanterie qui assure la sécurité de son personnel dans son travail de reconstruction. Elle fait appel au Groupe-brigade canadien pour les opérations de plus grande envergure visant à éliminer et à neutraliser les forces talibanes dans la région.

L'acheminement des fonds

Au cours de la visite du Comité à Kandahar, l'EPRK s'est plainte du fait que l'ACDI n'acheminait pas assez rapidement l'argent devant servir à la reconstruction. Des sources officielles nous ont appris que les fonds réservés à l'Afghanistan par l'ACDI sont assujettis aux mêmes processus contractuels et comptables que ceux qui sont imposés au Canada et que ces tracasseries administratives ne font que retarder la distribution, par l'EPRK, du financement nécessaire à la mise en œuvre des projets.

On se rappellera qu'un officier supérieur des Forces canadiennes avait fait état du même problème à un autre comité parlementaire, en 2006. Au mois d'octobre 2006, le

L'EPRK cherche à faciliter une démarche interministérielle qui permet aux Afghans d'aider leurs concitoyens. Elle collabore avec des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, et elle identifie les besoins de reconstruction dans les endroits où la communauté internationale n'est peut-être pas en mesure d'intervenir.

L'EPRK de Kandahar regroupe près de 350 personnes, en majorité des membres des Forces canadiennes, mais aussi des conseillers diplomatiques du MAECI, des agents de développement de l'ACDI, des policiers civils sous la responsabilité de la GRC et des agents du Service correctionnel du Canada. Environ 145 personnes peuvent être affectées à des opérations. Le reste des effectifs est chargé de planifier et d'administrer les travaux de l'EPRK à partir du camp Nathan Smith de Kandahar. L'EPRK est constituée des ressources suivantes :

- a. Le Groupe du Quartier général tactique du commandant de l'EPR, qui assure la protection et la mobilité du commandant de l'EPR et de son personnel;
- b. Une compagnie de carabiniers d'infanterie pour protéger et escorter l'EPR, fournir une force de réaction rapide à Kandahar et effectuer des tâches de défense et de sécurité;
- c. Des chefs de projets militaires (ingénieurs militaires) qui augmentent les capacités de l'EPR à gérer des projets de reconstruction et de développement à impact rapide;
- d. Un peloton de coopération civilo-militaire (COCIM);
- e. Un peloton de police militaire;
- f. Des ressources médicales et de santé;
- g. Des éléments de service et de soutien; et
- h. D'autres éléments spécialisés, dont du personnel du Département d'Etat des Etats-Unis et de la US Agency for International Development (USAID).

La gamme de compétences

Il est important de souligner que l'EPRK cherche à mettre en valeur le potentiel afghan plutôt que de faire le travail elle-même. Le lieutenant-colonel Simon Hetherington a indiqué au Comité, au cours de sa visite à Kandahar en janvier 2007, que l'équipe cherche à donner une « couleur afghane » à tout ce qu'elle fait. À l'échelle locale, des spécialistes

villages ruraux, les membres des Forces canadiennes qui font du mentorat auprès du personnel de l'Armée nationale afghane à Kandahar ainsi qu'au Centre d'entraînement militaire à Kaboul.

ZONES DE DÉVELOPPEMENT AFGHANES

Dans les provinces méridionales de l'Afghanistan, la FIAS observe une stratégie dite de la « tâche d'encore », laquelle s'appuie sur le concept des zones de développement afghanes (ZDA), qui consiste en l'établissement de zones suffisamment sûres pour pouvoir se concentrer sur la reconstruction. On voudrait que ces zones, où le gouvernement afghan exerce son influence et son autorité, s'étendent comme une tâche d'encore jusqu'à ce qu'elles couvrent l'ensemble du pays.

Essentiellement, la façon d'établir une ZDA est la suivante. Les forces de sécurité commencent par déloger les insurgés de la zone visée. Elles maintiennent ensuite leur présence afin d'assurer la sécurité des projets de développement en instaurant un climat de sécurité avec l'Armée nationale afghane, de la Police nationale afghane et de la FIAS, et l'appui de l'EPR. Puis, l'EPR et les autres organismes de développement mettent en œuvre un programme accéléré d'investissements dans des projets importants non seulement sur le plan économique, mais également sur le plan social, par exemple ponts, routes, puits et cliniques. La FIAS offre une capacité d'intervention rapide afin de protéger ces ZDA contre la reprise des attaques des insurgés.

La FOI-AFG a pour tâche de transformer la ville de Kandahar en ZDA. Elle a pour cela déployé de solides éléments d'infanterie et des chars dans des bases d'opérations avancées en dehors de la ville, de part et d'autre des voies d'approche que pourraient emprunter les forces talibanes. C'est la Police nationale afghane qui est responsable d'assurer la sécurité à Kandahar, avec l'aide de l'Armée nationale afghane. L'EPR de Kandahar est aussi à pied d'œuvre dans cette ville. La stratégie fonctionne bien.

L'ÉQUIPE PROVINCIALE DE RECONSTRUCTION DE KANDAHAR (EPRK)

Le Canada s'est vu confier la responsabilité de l'EPR de Kandahar au mois d'août 2005. Celle-ci est une des 25 EPR constituées en Afghanistan pour :

- a. Aider à étendre l'autorité du gouvernement afghan et sa capacité de gouverner;
- b. Faciliter la reconstruction des infrastructures locales;
- c. Fournir des services aux citoyens.

Les opérations cinétiques ont pour propriété d'impressionner l'ennemi ou de lui enlever le goût de se battre, tandis que les opérations non cinétiques se veulent généralement un moyen de gagner le cœur et la faveur des gens. La FOI-AFG est en mesure d'accomplir avec succès ces deux types d'opérations.

Fort de ses 1 200 membres, le Groupement tactique d'infanterie est une unité formidable capable d'opérations cinétiques énergiques. Il n'a jamais connu la défaite et les succès qu'il a connus au cours de l'opération Medusa, au côté d'autres troupes de l'OTAN et d'éléments de l'Armée nationale afghane à l'automne 2006, ont été salués comme ce qui pourrait constituer la victoire la plus importante remportée par l'OTAN en Afghanistan jusqu'à présent. Le Groupement tactique du 1 RCR, en collaboration avec les forces alliées de la FIAS, avait repoussé les talibans qui essayaient d'atteindre la ville de Kandahar.

Mais nos soldats sont aussi capables de mener à bien des opérations non cinétiques, parfois au prix de leur vie. Des éléments du groupement tactique d'infanterie ont érigé des postes de sécurité pour protéger le chantier de construction d'une nouvelle route, la route Summit, dans le district de Panjwayi, l'hiver dernier. Les travaux de construction, financés par les Canadiens, les Allemands et les Américains, sont exécutés par une entreprise japonaise faisant appel à de la main-d'œuvre afghane. Des ingénieurs militaires canadiens ont été consultés pour une partie des travaux qui, malgré les attaques talibanes ayant fait des morts et des blessés parmi nos soldats, se sont poursuivis jusqu'à leur achèvement.

Un autre exemple d'opération non cinétique est l'opération *Falcon Summit* (Baaz Tzuka). Dans les jours qui ont précédé cette opération, des soldats canadiens ont multiplié les rencontres avec des aînés tribaux pour discuter des efforts de reconstruction qui allaient commencer et convaincre la population locale de soutenir la FIAS et de l'aider à empêcher les talibans de revenir dans les lieux d'où ils ont été chassés. Puis, le 15 décembre 2006, un aéronef de l'OTAN a attaqué un poste de commandement taliban dans la région. Le même jour, un autre aéronef de l'OTAN inondait la région de tracts. La première série de tracts prévenait la population de l'imminence des affrontements. La deuxième série d'implorait de tourner le dos aux talibans et de soutenir les efforts de l'OTAN. La troisième série montrait l'image d'un combattant taliban barrée d'un gros X, signifiant que les talibans devaient quitter la région, sinon ils devraient en subir les conséquences. Lorsque l'opération a pris fin, en janvier 2007, on avait eu à recourir à très peu de force militaire et les talibans qui n'avaient pas été tués ou capturés avaient plié bagage.

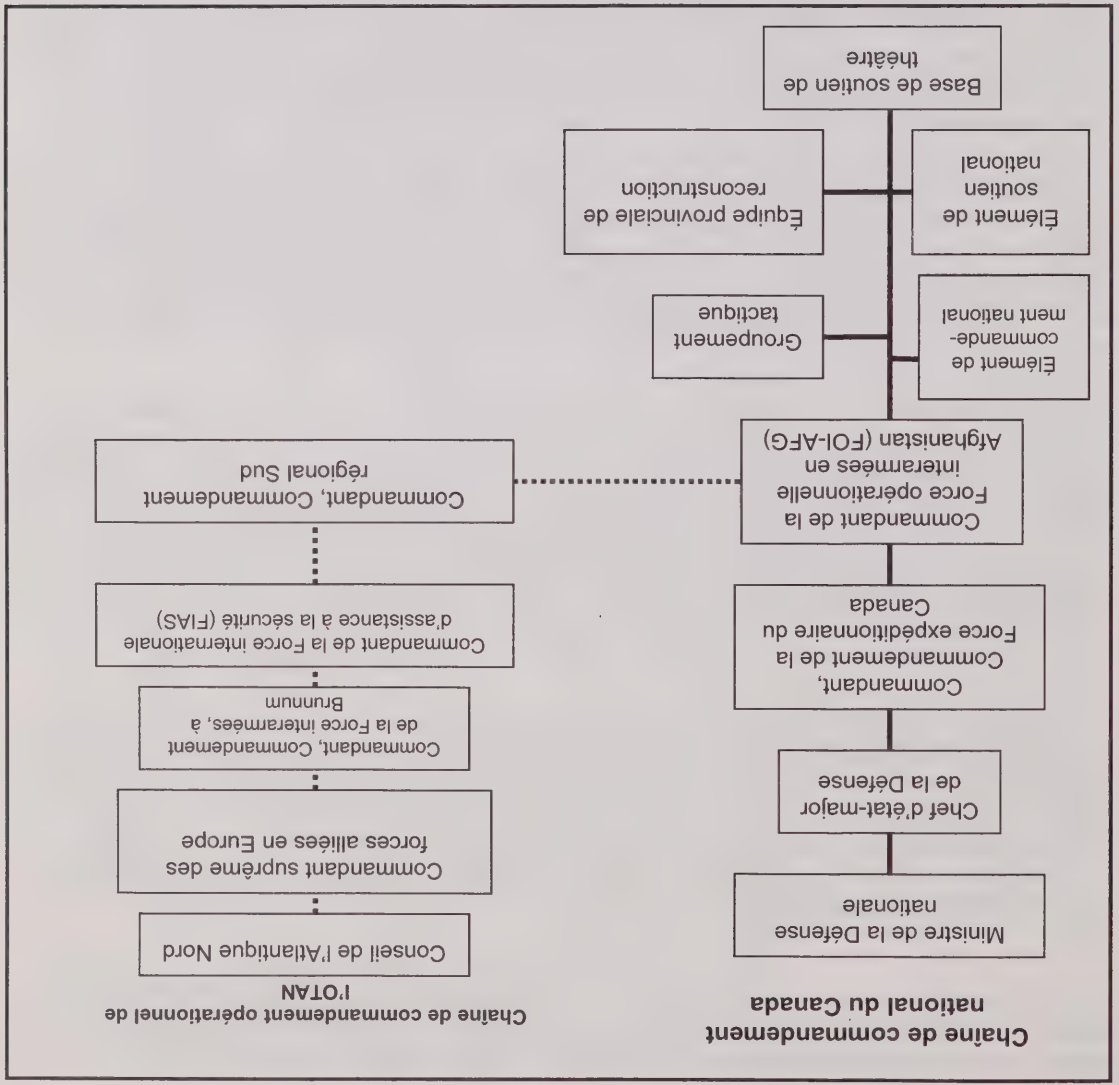
L'équipe provinciale de reconstruction de Kandahar (EPRK) constitue la principale unité opérationnelle non cinétique de la FOI-AFG. Elle se compose de personnel militaire et civil offrant une vaste gamme de compétences pour favoriser la reconstruction locale et contribuer au renforcement des capacités des collectivités dans la province de Kandahar. Pour pouvoir accomplir ses fonctions non cinétiques, l'EPR peut avoir à mener des opérations cinétiques de faible envergure, habituellement pour protéger certains de ses éléments.

La FOI-AFG regroupe aussi d'autres éléments non cinétiques qui sont très occupés dans la région. Notons, par exemple, le personnel médical qui offre des soins dans les

Comme en fait foi le grand nombre d'éléments composant la FOI-AFG, la mission des Forces canadiennes en Afghanistan est beaucoup plus nuancée et adaptable qu'on le pense en général, et ce, notamment en raison de sa capacité à mener aussi bien des opérations cinétiques que des opérations non cinétiques. Comme le nom semble l'indiquer, une « opération cinétique » comporte le recours à une force militaire pour attaquer et détruire l'ennemi. Une « opération non cinétique » est une activité militaire sans combat.

OPÉRATIONS CINÉTIQUES ET NON CINÉTIQUES

Tableau 1 — Chaînes de commandement national et opérationnel



COMMANDEMENT NATIONAL ET COMMANDEMENT OPÉRATIONNEL

Commandement national

Le brigadier-général Grant, commandant de la FOI-AFG, assure actuellement le commandement national de tous les éléments des Forces canadiennes en Afghanistan. La chaîne de commandement national sert à traiter les questions de politique, d'administration et de discipline nationales. Le chef d'état-major de la Défense garde le commandement intégral de toute force opérationnelle interarmées (FOI) canadienne déployée outre-mer, par l'intermédiaire du commandant du COMFEC (Commandement de la Force expéditionnaire du Canada), dont relève le commandant de la FOI.

Commandement opérationnel

Dans le cadre de la mission de l'OTAN en Afghanistan, le Canada a convenu de placer une partie de ses troupes sous le commandement opérationnel (OPCOM) de responsables militaires de l'OTAN. La FOI-AFG est chargée de toutes les opérations militaires dans la province de Kandahar. Son commandant, le brigadier-général Grant, relève sur le plan opérationnel du major-général britannique Jacko Page, commandant du Commandement régional Sud de la FIAS. Le Tableau 1 ci-dessous offre une représentation graphique des chaînes de commandement national et opérationnel.

Royaume-Uni et des États-Unis. D'autres pays jouent son exactitude et son efficacité, particulièrement pour le largage d'approvisionnement en zones dangereuses et hostiles.

De plus, la Force aérienne est chargée de produire et de fournir des véhicules aériens sans pilote (des UAV) à la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan. Des militaires de la Force aérienne et de l'Armée de terre, intégrés au sein d'une unité tactique UAV, apportent aux commandants sur le terrain un précieux soutien dans les domaines du renseignement, de la surveillance et de la reconnaissance.

Des hommes et des femmes de la Force aérienne sont aussi très actifs à des postes clés au quartier général de la FIAS, à Kaboul. Le major-général Angus Watt¹⁶, qui occupait jusqu'à récemment les fonctions de commandant adjoint de la FIAS (Services de l'air), dirigeait les opérations de la FIAS quand son commandant s'absentait du théâtre des opérations. D'autres militaires de la Force aérienne du Canada servent au sein de l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan à Kaboul. Des membres du génie de l'air et d'autres spécialistes de la Force aérienne font aussi partie de diverses unités.

Contribution de la Marine canadienne

Des officiers de marine, de la force régulière comme de la réserve, se retrouvent également au sein de l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan. La Marine a aussi détaché du personnel auprès du Combined Forces Command – Afghanistan dirigé par les Américains, afin de contribuer au transfert de commandement entre les forces américaines et les forces de l'OTAN qui a eu lieu en 2006. Elle a en outre déployé un vaste éventail de personnel sur le théâtre des opérations, dont des policiers militaires, des médecins, des spécialistes du fret, des plongeurs spécialisés en déminage pour repérer et désamorcer des engins explosifs improvisés, un travail essentiel et extrêmement périlleux s'il en est un.

Des spécialistes techniques et opérationnels de la Marine aident le chef d'état-major de l'Armée de terre à déterminer dans quelle mesure il serait possible de déployer à terre le système de défense rapprochée Phalanx, ou CIWS. Il s'agit en fait d'un canon Gatling équipant les escorteurs et les frégates de la flotte canadienne, dont la puissance de tir est impressionnante et qui fait office de moyen de défense ultime contre les missiles anti-navires. On pense que le CIWS pourrait servir à défendre certaines installations contre des tirs de mortiers ou de roquettes.

Rappelons qu'en octobre 2001, c'est un groupe opérationnel naval ainsi que des patrouilleurs maritimes canadiens envoyés dans la mer d'Oman qui avaient défendu l'US Navy et les Marines partis chasser les talibans de Kandahar.

- g. 250 militaires canadiens affectés à l'Élément de soutien du théâtre (EST) en Asie du Sud-Ouest; et
- h. l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar.

Contribution de la Force aérienne du Canada

Depuis 2002, la Force aérienne offre un soutien continu aux opérations menées par nos militaires en Afghanistan et dans les environs. En incluant les opérations de transport aérien tactique entre la zone d'étape au camp Mirage et Kandahar, la Force aérienne procure une liaison vitale à la FOI-AFG. Pour qu'un pont aérien soit efficace, il faut s'y consacrer totalement, car le succès même de la mission dans ce pays en dépend.

Au cours de l'année 2006, la Force aérienne a organisé plus de 550 vols stratégiques pour transporter des milliers de personnes et des tonnes de matériel jusqu'au théâtre des opérations, à l'appui des troupes canadiennes. La flotte de cinq CC-150 Polaris d'Airbus a servi avant tout à transporter du personnel et du petit fret sur palettes. Cependant, la plus grande partie — presque 75 p. 100 — du transport aérien stratégique a été impartie, notamment à l'US Air Force et ses C-17.

Le matériel et le personnel sont d'abord transportés par voie aérienne au camp Mirage, principale base aérienne du Canada dans la région. C'est également à partir de ce camp qu'est administré le personnel à son arrivée en Afghanistan ainsi qu'à son départ pour le domicile ou en congé de repos et de récupération. Ce camp est commandé par un lieutenant-colonel de la Force aérienne canadienne et est occupé presque uniquement par les membres de celle-ci. Des milliers d'entre eux ont discrètement servi à ce camp depuis sa mise sur pied en 2002.

Compte tenu de la menace et des risques aériens dans le théâtre d'opération, le CC-130 Hercules demeure la seule plate-forme permettant de déplacer du personnel en Afghanistan à partir du camp Mirage. Le Hercules, dont la taille n'est que le tiers ou le quart de celle des avions de transport stratégique, est l'appareil de travail de la flotte de mobilité aérienne. Les avions Hercules ont effectué plus de 500 vols en Afghanistan en 2006.

La Force aérienne est aussi à l'œuvre en territoire afghan. Des équipages d'avion et du personnel de soutien exécutent des missions aériennes avec le CC-130 Hercules d'un bout à l'autre de l'Afghanistan afin d'assurer un soutien direct aux Forces canadiennes. Que ce soit en déplaçant des militaires de Kandahar à Kaboul ou en parachutant jusqu'à 14 500 kilogrammes de ravitaillements par vol aux soldats disséminés dans tout le pays, ils jouent un rôle tout à fait déterminant. Ces équipages et ce personnel sont devenus un instrument clé pour les commandants, puisqu'ils approvisionnent nos soldats dans des endroits reculés de l'Afghanistan où le réseau routier est soit déficient ou détruit par les talibans.

En plus de soutenir nos soldats canadiens, la Force aérienne contribue au transport du personnel et du ravitaillement de forces étrangères, notamment celles des Pays-Bas, du

c. Quatre EPR au Commandement régional Sud (dont l'une, celle de Kandahar, est dirigée par le Canada);

d. 12 EPR au Commandement régional est.

Le contingent canadien en Afghanistan est désigné sous le nom de Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) et commandé par le brigadier-général Tim Grant. Soldat pour soldat, la FOI-AFG offre une capacité supérieure à celle de tout autre contingent national présent en Afghanistan. En voici la composition :

a. un groupement tactique d'infanterie de 1 200 membres comprenant :

1. Un escadron de génie de combat,

2. Une batterie d'artillerie,

3. Une troupe blindée de reconnaissance,

4. Un escadron de chars Leopard,

5. Une unité de véhicules aériens tactiques sans pilote et

6. Des équipes de liaison et de mentorat opérationnel (ELMO) travaillant en collaboration avec des kandaks (bataillons) d'infanterie de l'Armée nationale afghane (ANA) et le QG de corps de l'ANA;

b. 70 membres du personnel de soutien des services de santé (SSS) affectés à l'Unité médicale multinationale (UMM), sur le terrain d'aviation de Kandahar;

c. 30 membres des FC affectés au Quartier général de la Brigade multinationale (BMN);

d. 300 membres des FC affectés à l'Elément de commandement national (ECN) de Kandahar;

e. 300 militaires canadiens affectés à l'Elément de soutien national (ESN), à Kandahar;

f. À Kaboul, environ 50 membres des FC au Quartier général de la FIAS, 15 autres militaires canadiens avec un détachement réduit de l'ESN et 11 autres à l'ambassade du Canada;

b. Quatre EPR au Commandement régional Ouest;

a. Cinq EPR au Commandement régional Nord;

Chacun de ces commandements régionaux, à l'exception de celui de la capitale, a sa propre équipe provinciale de reconstruction, dont le rôle consiste à aider les autorités locales à reconstruire le pays et à maintenir la sécurité dans la région.

e. Le Commandement régional Est à Bagram.

d. Le Commandement régional Sud à Kandahar; et

c. Le Commandement régional Ouest à Herat;

b. Le Commandement régional Nord à Mazār-e-Sharīf;

a. Le Commandement régional de la capitale à Kaboul;

La FIAS exerce son autorité par l'entremise des cinq commandements régionaux (CR) qui lui sont subordonnés :

Le 31 juillet 2006, les troupes canadiennes cantonnées à Kandahar repassaient sous le commandement opérationnel de la FIAS, après que celle-ci eut étendu sa zone de responsabilité et ses opérations, prenant graduellement la place des forces américaines affectées à l'opération *Enduring Freedom* dans le sud de l'Afghanistan.

À la fin de 2005, le redéploiement à Kandahar des éléments des Forces canadiennes, pour participer temporairement à l'opération *Enduring Freedom* et se préparer à rejoindre une FIAS élargie, mettait un terme à cette étape de l'opération Athena. Des membres des Forces canadiennes ont alors pris la relève de leurs homologues américains. En février 2006, le brigadier-général David Fraser devenait le commandant de la Brigade multinationale dans le Commandement régional Sud. Il était accompagné du 1^{er} Bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry (GT 1 PPCLI), chargé de neutraliser les talibans dans la province de Kandahar afin de créer un milieu sûr et propice à la reconstruction et au développement. Le GT 1 PPCLI a occupé la majorité de son temps à combattre les talibans et déploré un certain nombre de décès et de blessés. Un diplomate canadien a aussi perdu la vie à la suite d'un attentat suicide à Kandahar.

l'occasion de rencontres tenues avec huit conseillers provinciaux pour discuter de disparité et du soutien des initiatives nationales, provinciales et locales. L'équipe a aussi aidé le ministre du Relevement rural et du Développement à préparer sa visite au Canada l'automne dernier. Enfin, elle a contribué à l'établissement de plans de développement provinciaux, dans le but de coordonner les efforts des provinces, de la FIAS et de l'ONU.

On peut se demander s'il est vraiment opportun d'employer ainsi des officiers. Trois raisons expliquent pourquoi l'ECS-A est composée d'officiers des Forces canadiennes. Premièrement, les officiers supérieurs des Forces canadiennes sont bien formés en planification stratégique et en organisation de programmes. Ils ont l'habitude de monter et de diriger de complexes opérations de grande envergure, une expérience précieuse quand il s'agit d'aider les Afghans à bâtir un appareil bureaucratique. Deuxièmement, les membres de l'ECS-A proviennent de la force régulière et de la force de réserve et possèdent des compétences, des connaissances et une expérience spécifiques variées dans des domaines comme les communications, la logistique, le droit, la médecine et le génie. Enfin, aucun autre ministère n'a offert ses services pour faire ce travail. Les officiers eux-mêmes conviennent qu'on ne doit pas s'attendre à ce que les Forces canadiennes fassent le travail de l'ECS-A indéfiniment et que d'autres ministères ont des fonctionnaires bien mieux placés pour offrir des conseils stratégiques pertinents. Il reste que le CEMD a constaté un besoin et y a répondu rapidement. Le personnel des Forces canadiennes a embrassé cette mission et poursuit sa tâche. Les Forces canadiennes ne seraient pas fâchées qu'un autre ministère fasse preuve du même esprit d'initiative ou offre l'aide de personnel qualifié, mais jusqu'à présent, personne d'autre ne paraît intéressé à mettre l'épaulé à la roue.

Opération ATHENA

L'opération Athena représente la contribution des Forces canadiennes à la FIAS, qui se chiffre à environ 2 500 membres.

Après avoir quitté l'Afghanistan en juillet 2002, les Forces canadiennes y sont revenues en août 2003 dans le cadre de l'opération Athena, en déployant à Kaboul un important contingent destiné à servir au sein de la FIAS. Pendant près de deux ans, la Brigade multinationale et le groupement tactique d'infanterie chargés d'assurer la sécurité à Kaboul et dans les environs étaient sous commandement canadien. En 2003, le major-général Andrew Leslie était le commandant adjoint de la FIAS. Celle-ci, qui regroupait à un moment donné quelque 6 500 militaires venus de 35 pays, fut également sous le commandement du lieutenant-général Rick Hillier, de février à août 2004.

Dans le cadre de cinq rotations successives de six mois, les soldats canadiens affectés à l'opération Athena ont effectué des patrouilles à pied et des missions de surveillance dans la zone de responsabilité de la FIAS. Ils ont fait des descentes armées dans des caches d'armes illégales et certains ont été victimes de blessures, parfois mortelles, causées par l'explosion de mines et de bombes humaines. Pendant leur période de service à Kaboul, les contingents des Forces canadiennes ont facilité le processus d'élection démocratique de l'assemblée nationale afghane, des conseils provinciaux et du président afghan.

L'énoncé de mission de l'ECS est le suivant :

Mener des opérations crédibles et justifiées de développement des capacités à l'appui direct de la haute direction du gouvernement de la République islamique d'Afghanistan caractérisées par la cohérence stratégique et propres à produire une saine gouvernance et à assurer la paix et la sécurité à l'appui du Pacte pour l'Afghanistan¹³.

L'ECS-A est constituée de 14 membres des Forces canadiennes ainsi que d'un représentant de l'ACDI, qui prodigue des conseils en matière de développement. Elle comporte un petit élément de commandement et de soutien, deux équipes de planificateurs stratégiques, un analyste de défense et un conseiller en communications stratégiques. La composition, la taille et les capacités de l'équipe varient en fonction des besoins.

Bien qu'elle soit une unité militaire chargée d'une opération indépendante et qu'elle relève donc directement du CEMD sur le plan juridique, l'ECS-A travaille en consultation avec l'ambassadeur du Canada, le chef de la Coopération et un représentant supérieur du gouvernement afghan. Elle n'est en aucune façon un service de renseignement et n'a pas de rôle militaire caché comme certains médias l'ont insinué. L'ECS-A est une organisation ouverte dont la mission dépend du bon vouloir du gouvernement afghan. À l'instar de tous les autres éléments des Forces canadiennes en Afghanistan, l'ECS-A vise à développer les capacités afghanes en fournissant un soutien direct à la planification aux ministères et aux groupes de travail gouvernementaux en matière de développement et de gouvernance. Elle ne s'occupe pas du volet « sécurité » du Pacte pour l'Afghanistan, mais en plus d'offrir un appui aux ministères afghans¹⁴, elle a beaucoup travaillé jusqu'à présent avec le Groupe de travail sur la stratégie de développement national de l'Afghanistan, les responsables de la réforme de l'administration publique et de la politique en matière d'égalité des sexes dans la fonction publique, ainsi qu'avec le ministère du Relèvement rural et du Développement de l'Afghanistan.

Les planificateurs stratégiques des Forces canadiennes sont intégrés dans les ministères et les organismes du gouvernement afghan avec lesquels ils collaborent et sont dirigés par les Afghans. En gros, l'équipe fonctionne de la manière suivante : les membres aident les fonctionnaires à intégrer les idées concrètes des dirigeants afghans et des experts internationaux à l'intérieur de cadres stratégiques cohésifs¹⁵.

L'ECS-A a par exemple facilité les déplacements de fonctionnaires venus évaluer sur place les dégâts causés par une inondation. Elle a aussi fourni un soutien logistique à

13 *Ibid.*

14 L'ECS-A collabore avec les ministères suivants : le chef de Cabinet du président; le premier conseiller économique du président; le directeur général de la stratégie de développement national de l'Afghanistan; le ministère de la Justice; le ministère des Communications nationales; le ministère du Relèvement et du Développement rural (Programme de solidarité nationale); le ministère de l'Éducation; le ministère des Transports et de l'Aviation civile; le ministère de l'Intérieur; le ministère des Finances; et le président de la Réforme administrative indépendante et la Commission de la fonction publique. L'ECS-A ne s'occupe pas des questions de sécurité.

15 Site Web du MDM, Op. ARGUS, http://www.forces.gc.ca/site/afghanistan/argus_f.asp.

s'occupe de reformer et de mettre sur pied l'Armée nationale afghane (ANA) et la Police nationale afghane (PNA). Un brigadier-général et environ 12 autres officiers canadiens sont actuellement détachés au CSTC-A à Kaboul.

Les Forces canadiennes ont également 15 militaires qui agissent à titre d'instructeurs auprès des membres de l'Armée nationale afghane, au détachement canadien du Centre d'entraînement national afghan (Dét CA CENA), à Kaboul.

Opération ARGUS

Durant son mandat à titre de commandant de la FIAS en 2004, le général Hillier s'est rendu compte que le nouveau gouvernement de l'Afghanistan avait besoin d'aide et de soutien pour établir une bureaucratie compétente et efficace. Le Pacte pour l'Afghanistan et la Stratégie de développement national de l'Afghanistan prévisaient le « quoi » en matière de tâches, mais les bureaucrates afghans avaient besoin d'aide pour savoir « comment » planifier et mettre en œuvre les stratégies appropriées. Le général Hillier a offert au président afghan Hamid Karzaï une équipe d'officiers pour former et soutenir les bureaucrates afghans. Le président Karzaï a accepté son offre avec reconnaissance.

Depuis septembre 2005, les Forces canadiennes fournissent, dans le cadre d'une entente bilatérale, les services d'une équipe appelée Équipe consultative stratégique—Afghanistan, ou ECS-A.

L'ECS-A est une équipe multidisciplinaire de planificateurs stratégiques militaires et civils chevronnés qui travaillent en étroite collaboration avec les dirigeants ministériels du gouvernement de la République islamique d'Afghanistan dans le contexte de la démarche canadienne axée sur les 3D. Elle suit les directives suivantes du Chef d'état-major de la Défense :

L'ECS travaillera directement avec le gouvernement de l'Afghanistan pour identifier les chemins critiques qui permettront d'établir des institutions afghanes efficaces et durables. Elle aidera le gouvernement à déterminer les capacités habilitantes, les besoins en ressources, les activités et étapes critiques et à établir un cadre de mesure du rendement. La portée des activités de l'ECS sera déterminée en consultation avec le gouvernement de l'Afghanistan et l'ambassadeur du Canada en Afghanistan¹².

Le 3 PPCL est rentré au pays en juillet 2002, mais l'opération Apollo, du moins la partie se déroulant sur terre, n'était pas terminée pour autant et, en mars 2003, une section d'infanterie était envoyée ailleurs dans la région du golfe Persique pour garantir la sécurité des unités des Forces canadiennes déployées à cet endroit.

En novembre 2001, un détachement de transport aérien stratégique de la 8^e Escadre Trenton, comprenant un avion de transport à long rayon d'action CC-150 Polaris (un Airbus A310) et près de quarante membres des Forces canadiennes, soit trois équipages et une équipe de manutention de fret aérien, était envoyé en Afghanistan pour y accomplir différentes tâches, dont procéder à des évacuations sanitaires et assurer le maintien en puissance, le réapprovisionnement, la livraison rapide du matériel requis pour les opérations et le transport du personnel vers les théâtres d'opération. Même si le détachement est revenu au Canada en mai 2002, le CC-150 Polaris fait encore régulièrement la navette entre le Canada et la région du golfe Persique pour garantir le maintien en puissance de nos troupes dans ce secteur.

En décembre 2001, un détachement de patrouille à long rayon d'action composé de deux aéronefs de surveillance et de patrouille maritime CP-140 Aurora et d'environ 200 membres de la Force aérienne, dont des équipages et du personnel de soutien, était mobilisé dans la région du golfe Persique pour effectuer des missions de reconnaissance et de surveillance pour le compte des forces maritimes de la coalition. En juin 2003, ce détachement accomplissait la dernière de ses 500 missions, qui représentaient plus de 4 300 heures de vol.

Opération ALTAIR

L'opération Altair, amorcée en octobre 2003 et toujours en cours, est le nom désignant l'affectation de navires de guerre canadiens au sein de groupes d'intervention — porte-avions américains stationnés dans le golfe Persique, dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*.

Opération ACCIUS

Peu de Canadiens sont au courant de l'opération Accius, nom donné à l'affectation d'un officier supérieur des Forces canadiennes comme conseiller militaire auprès de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MINUA) dirigée par des civils. L'opération Accius a débuté à la fin de 2002 et s'est terminée en juin 2005.

Opération ARCHER

La contribution du Canada à l'opération *Enduring Freedom* dirigée par les États-Unis en Afghanistan est désignée sous le nom d'opération Archer. Y participent une trentaine de militaires canadiens jouant divers rôles au sein du Combined Security Transition Command — Afghanistan (CSTC-A), un groupe dirigé par les Américains qui

L'opération Apollo était la contribution militaire originale du Canada à la campagne contre le terrorisme.

Le 20 septembre 2001, le ministre de la Défense nationale Art Eggleton autorisait plus de 100 militaires canadiens participant à des programmes d'échanges avec les États-Unis et d'autres pays alliés à participer aux opérations menées par leurs unités hôtes en Afghanistan.

Au début d'octobre, réagissant aux attentats terroristes commis en sol américain, le Conseil de l'Atlantique Nord (l'organe principal de décisions de l'OTAN) invoquait l'article 5 du Traité de Washington, suivant lequel une attaque armée contre un pays membre de l'OTAN sera considérée comme une attaque dirigée contre tous les pays membres de l'OTAN. Quelques jours plus tard, soit le 7 octobre 2001, le premier ministre Jean Chrétien annonçait que le Canada engagerait des forces aériennes, terrestres et maritimes au sein de la force internationale constituée dans le but de faire la lutte au terrorisme.

Le général Ray Henault, chef d'état-major de la Défense à l'époque, fut chargé de préparer plusieurs unités militaires à intervenir. Le lendemain, le ministre Eggleton annonçait l'affectation de 2 000 militaires canadiens à l'opération Apollo, dont l'entrée en action d'un groupement tactique d'infanterie pour les opérations terrestres en Afghanistan et le déploiement immédiat de navires de guerre dans la mer d'Oman.

Le Canada était, après les États-Unis, le premier groupe de la coalition à dépêcher des navires de guerre en Asie du Sud-Ouest pour y protéger les forces et soutenir la flotte envoyées dans cette région, intercepter les dirigeants talibans et ceux d'Al-Qaïda et mener des opérations d'interdiction maritime. Au plus fort de sa participation, en janvier 2002, le groupe opérationnel naval canadien comprenait six navires de guerre et quelque 1 500 marins. La contribution de la Marine à l'opération Apollo a pris fin en décembre 2003.

En janvier 2002, le Canada a envoyé à Kandahar des troupes de combat destinées à faire partie de la force opérationnelle de l'armée américaine. Ces troupes se composaient essentiellement du 3^e Bataillon de la Princess Patricia's Canadian Light Infantry (3 PCL), qui comprenait un escadron de reconnaissance du Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) (LdSH(RC)) et des éléments de soutien logistique du combat du 1^{er} Bataillon des services. On leur a confié une mission de combat : en plus d'assurer la sécurité de l'aérodrome de Kandahar, les militaires canadiens devaient participer à la capture et à la destruction d'Al-Qaïda et des forces talibanes.

11 Les opérations décrites au présent chapitre sont toutes des opérations typiquement canadiennes correspondant à une mission précise. Il ne faut pas les confondre avec les opérations de combat menées par l'OTAN, comme l'opération *Medusa* et l'opération américaine *Enduring Freedom*.

Celle-ci ne s'est jamais vouée et ne sera jamais une mission de maintien de la paix. Et ce n'est pas une mission où le Canada joue le rôle d'un observateur impartial. Nous avons décidé de faire front avec le gouvernement démocratiquement élu en Afghanistan, contre les insurgés qui souhaitent son renversement.

Il importe également de comprendre que le Canada n'est pas le chef de file des opérations qui ont cours dans ce pays. Toutes les activités de la communauté internationale en Afghanistan sont coordonnées par l'ONU. La FIAS est en grande partie responsable du volet de la sécurité. Même si le Canada en assure la direction, l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) de Kandahar n'est pas une entité canadienne comme telle, mais bien un élément de la FIAS. L'EPR a pour but d'aider tous les donateurs internationaux, et non pas seulement les organismes canadiens, à contribuer au développement et à la reconstruction de l'Afghanistan. Le Canada peut faire sa part dans ces domaines, en tant que membre de l'EPR, mais ce n'est pas lui qui contrôle toute l'activité de cette équipe.

Le brigadier-général canadien Tim Grant assume le commandement national des Forces canadiennes engagées en Afghanistan, au nom du chef d'état-major de la Défense. Le brigadier-général Grant exerce aussi le commandement opérationnel des éléments des Forces canadiennes en Afghanistan qui, au point de vue des opérations, sont placés sous l'autorité de l'OTAN, de telle sorte que, même si le Canada assure en bout de ligne le commandement de ses troupes sur le terrain, les plans et les ordres suivent la chaîne de commandement de l'OTAN, depuis le Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles jusqu'à la FIAS, en Afghanistan. Le brigadier-général Grant relève donc, sur le plan opérationnel, du commandant du Commandement régional Sud, fonctions occupées actuellement par un major-général britannique.

ENGAGEMENTS

Les Canadiens n'ont jamais vraiment saisi toute l'ampleur de la participation des Forces canadiennes aux opérations en Afghanistan. Or, la contribution canadienne est impressionnante, tant sur le plan de la quantité que de la diversité.

[...] le Canada est en Afghanistan pour assurer la sécurité des Canadiens [...]

[...] nous devons nous attaquer aux menaces à notre sécurité avant que celles-ci n'atteignent notre territoire. Le Canada a donc la responsabilité de faire en sorte que les extrémistes qui nous veulent du mal, à nos alliés et à nous, ne puissent plus trouver refuge en Afghanistan [...]

Nous sommes aussi en Afghanistan pour appuyer nos amis et nos alliés du G-8, de l'OTAN et des Nations Unies, qui considèrent tous que l'Afghanistan est une priorité. En tant que membre responsable de la communauté internationale [...]

Troisièmement, le Canada est en Afghanistan pour le bien du peuple afghan.

Il a aussi indiqué que le succès de la mission serait fonction des conditions établies dans le Pacte pour l'Afghanistan¹⁰.

Dans le cadre de notre engagement envers l'Afghanistan, le Canada a signé le Pacte pour l'Afghanistan, qui définit clairement comment le gouvernement de l'Afghanistan, les Nations Unies et la communauté internationale collaboreront au cours des cinq prochaines années pour faire en sorte que les efforts multilatéraux en Afghanistan soient couronnés de succès. Le Pacte établit clairement des paramètres pour évaluer les progrès réalisés en Afghanistan.

Il faut cependant se rappeler que, dans le cadre de cette mission canadienne en Afghanistan, le ministère de la Défense nationale et celui des Affaires étrangères et du Développement international ont des priorités différentes, mais, il faut l'espérer, complémentaires. Pour des raisons d'efficacité, il faudrait s'assurer de coordonner certaines tâches.

En résumé, l'initiative canadienne en Afghanistan s'appuie sur une série de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies au cours des cinq dernières années et dont la plus récente, la résolution 1746 datée du 23 mars 2007, prolonge jusqu'au 23 mars 2008 le mandat de la Mission des Nations Unies en Afghanistan et de la FIAS.

LA MISSION

Faute d'une couverture équilibrée de la part des médias et d'explications suffisantes fournies par le gouvernement, les Canadiens ne comprennent pas très bien la nature exacte de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan.

Dans le but de contribuer à l'expansion de la FIAS, le gouvernement canadien décidait en 2005 de redéployer ses effectifs militaires de Kaboul à Kandahar, afin qu'ils prennent la relève de l'Équipe provinciale de reconstruction américaine à cet endroit. Le ministre de la Défense nationale de l'époque, Bill Graham, avait fourni ces explications à la Chambre :

[...] nous avons décidé, avec nos alliés de l'OTAN, d'accroître notre engagement militaire en Afghanistan au cours des prochains mois. En fait, d'ici le début de l'an prochain, nous aurons une plus grande présence militaire en Afghanistan et notre rôle sera plus varié qu'à l'heure actuelle, même si nous avons beaucoup contribué au cours des trois dernières années [...]

Le Canada a choisi de déployer une équipe provinciale de reconstruction à Kandahar parce que nous y avons déjà envoyé des troupes dans le passé. Nous connaissons bien la région. C'est aussi l'une des provinces qui a le plus besoin de sécurité et de reconstruction [...]

En février, les Forces canadiennes vont aussi déployer à Kandahar un quartier général de brigade composé de 350 militaires pour commander pendant neuf mois la force multinationale opérant dans la région. Parallèlement, nous déploierons — toujours à Kandahar — une force opérationnelle d'environ 1 000 militaires pendant une année [...]

Précédemment, pendant notre visite en Afghanistan le 12 octobre 2005, le ministre Graham avait tenu ces propos lors d'une conférence de presse :

Il ne fait pas de doute que la mission à Kandahar est beaucoup plus périlleuse que celle [...] Nous l'avons toujours dit [...] Jamais nous n'avons prétendu que ce serait une mission facile [...] Nos militaires se sont préparés à devoir subir des attaques et ils sont prêts à réagir [...] cela s'apparentera davantage à une mission de combat, où ils devront déboucher des gens qui se livrent à ce genre d'activités dans le but de déstabiliser le pays. Leur travail consistera à les combattre sur leur propre terrain et à les détruire afin de les empêcher de s'en prendre à nos troupes et à leurs innocents compatriotes⁹.

Malgré le changement de gouvernement, la mission canadienne est demeurée sensiblement la même. Résumant les propos qu'il avait tenus à la Chambre des communes au cours d'un débat sur le déploiement militaire en Afghanistan, Gordon O'Connor, ministre de la Défense nationale, a indiqué que « nos forces canadiennes sont en Afghanistan parce que c'est dans l'intérêt national du Canada, parce que nous avons la responsabilité de jouer un rôle de chef de file dans les affaires du monde et parce que les Afghans ont besoin de nous et veulent que nous les aidions ». Au cours de son témoignage devant le Comité, le 30 mai 2006, il a été encore plus clair :

L'accord de Bonn⁵ prévoyait la constitution d'une Autorité intérimaire en Afghanistan, le 22 décembre 2001. En plus de solliciter l'aide de la communauté internationale pour lever et entraîner de nouvelles forces de sécurité et une nouvelle armée afghanes et pour restaurer l'infrastructure afghane, l'accord invitait explicitement l'ONU à mandater une force militaire pour assurer le maintien de la sécurité à Kaboul et dans les environs.

Le 20 décembre 2001, la résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2001) autorisait la création de la FIAS dans le but d'aider l'Autorité intérimaire à maintenir la sécurité à Kaboul. La FIAS pouvait aussi étendre sa protection à d'autres centres urbains et d'autres secteurs⁶. Le 22 décembre 2001, les premières troupes de la FIAS, sous commandement britannique, commençaient à se déployer.

Au début de février 2003, le Canada était invité à participer à la FIAS. Le ministre de la Défense nationale d'alors, John McCallum, avait déclaré à la Chambre des communes :

[...] la communauté internationale a demandé l'aide du Canada pour maintenir la paix et la sécurité en Afghanistan, dans le cadre d'une mission mise sur pied par les Nations Unies, à Kaboul. Le Canada a accepté de faire partie d'un groupement tactique et d'un quartier général de brigade pour une période d'un an à compter de la fin de l'été. Nous tenons à l'heure actuelle des discussions à ce sujet avec d'éventuels partenaires⁷.

En avril de la même année, le ministre McCallum a indiqué que le gouvernement était « fier de sa contribution militaire très importante en Afghanistan, qui comprend l'affectation de 1 500 à 2 000 militaires pour une période de six mois à compter du mois d'août, et celle d'un effectif similaire pour les six mois suivants⁸ ». Des troupes canadiennes étaient à pied d'œuvre à l'éte et formaient l'essentiel des forces de la FIAS à Kaboul. Vers la même période, plus précisément en août 2003, l'OTAN prenait le commandement de la FIAS et celle-ci se voyait autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU à déployer des forces en dehors de Kaboul pour aider à stabiliser la situation sur le plan de la sécurité et à étendre l'autorité du gouvernement dans tout le pays.

5 Mission d'aide des Nations Unies en Afghanistan, Accord sur les arrangements provisoires applicables à l'Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes, <http://www.unama-afg.org/docs/nonUN%20Docs/Internation-Conferences&Forums/Bonn-Talks/bonn.htm>.

6 *Ibid.*, Annexe I.

7 John McCallum, *hansard*, 12 février 2003.

8 *Ibid.*, *hansard*, 28 avril 2003.

jours des combats. Un autre groupe de 180 insurgés aurait réussi à prendre la fuite². Les talibans menaçaient de s'emparer de Kandahar et d'en chasser les troupes de l'OTAN, mais ce sont eux qui se sont fait chasser par les troupes canadiennes. Selon le ministre de la Défense de l'Afghanistan et le commandant en chef des forces armées afghanes, il s'agissait de la première défaite des talibans dans cette région.

L'opération Baaz Tsuka (*Falcon Summit*) a suivi en décembre 2006. Tirant parti des succès de l'opération Medusa, cette opération, qui avait pour but de créer des conditions stables et durables pour l'acheminement de l'aide humanitaire et la réalisation de projets de reconstruction et de développement dans le district de Panjwayi-Zahre, a été exécutée en collaboration avec les forces nationales de sécurité afghanes. Les militaires afghans et ceux de la FIAS ont œuvré de concert avec les aînés tribaux et les chefs de district à la prestation d'aide et d'un développement ciblé aux habitants de ce district³. Une partie de l'opération consistait à chasser les insurgés, ce qui a été réussi, avant le début des activités de développement et de reconstruction.

Les talibans n'ont atteint aucun de leurs objectifs en 2006⁴. À la fin de l'année, le général David Richards, commandant de la FIAS, a constaté que les attaques contre les troupes de la FIAS avaient diminué de plus 40 p. 100 dans trois des cinq régions où celle-ci était présente en décembre 2006, par rapport à décembre 2005. En outre, le nombre total d'incidents causés par des insurgés a atteint son plus bas niveau, 342, en décembre 2006, après avoir culminé à 913 en août précédent.

Mais tout cela est de l'histoire récente. Il serait utile de revenir en arrière pour voir comment on en est arrivé à la situation actuelle.

2 Donald McArthur, « Canadian troops press ahead in Op Medusa », dans *Canwest News Service, Windsor Star*, 6 septembre 2006. <http://www.canada.com/globaltv/national/story.html?id=57f6ad09-1281-4ct9-b1ca-2c90d4ce8154>.

3 Communiqué de l'OTAN, « Operation Baaz Tsuka will send a strong message to Taliban from Afghan people », 15 décembre 2006.

4 Général David Richards, commandant de la FIAS, information fournie au Comité permanent de la défense nationale le 26 janvier 2007, à Kandahar. Le général Richards a énuméré les objectifs des talibans en 2006 : (1) s'emparer de la ville de Kandahar, (2) repousser les troupes britanniques de la province d'Helmand et (3) poursuivre l'offensive tout au long de l'hiver (2006-2007). Aucun de ces objectifs n'a été atteint.

Question : Quelle est la chose la plus importante dont les Afghans ont besoin aujourd'hui? Réponse : Il nous faut de la sécurité, de l'électricité et de l'eau potable.

Ahmadsha, de la ville de Kandahar
Site Web de l'Équipe provinciale de reconstruction
http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/library/kprt-fr.asp?lang_update=1
Mai 2007

GÉNÉRALITÉS

Le présent rapport porte essentiellement sur la mission, telle qu'elle nous est apparue à la fin de 2006 et au début de 2007. Le Comité tient cependant à souligner que, lorsque les Forces canadiennes sont revenues à Kandahar à l'été 2005, c'était pour prendre la relève de l'Équipe provinciale de reconstruction et que ce n'est qu'au début de l'année suivante que le Groupement tactique du 1^{er} Bataillon du Princess Patricia's Canadian Light Infantry (GT 1 PPCLI), sous le commandement du brigadier-général David Fraser, a été appelé à diriger les opérations de la FIAS contre les talibans, qui s'efforçaient de reprendre pied dans la province de Kandahar depuis qu'ils en avaient été évincés par les Américains en 2001.

À son arrivée en février 2006, le brigadier-général Fraser a pris la tête de la Brigade multinationale dans le Commandement régional Sud, y compris, de troupes américaines¹. Au plus fort des combats qui ont fait rage à l'été, la Brigade multinationale a mené à bien la transition de l'opération à la FIAS, pendant qu'elle accueillait des forces fraîches venues du Canada. Les troupes canadiennes ont aidé les forces britanniques à entrer dans la province d'Helmand (le major Bill Fletcher, envoyé à Sangin pour cinq jours, n'en est revenu qu'au bout de cinq semaines) et contribué au déploiement des troupes néerlandaises dans la province d'Uruzgan en y transportant, à bord d'avions Hercules C-130, à peu près un millier de soldats. Elles ont reçu de nombreux éloges de la part des États-Unis, du Royaume-Uni et des Pays-Bas, sans que cela se sache vraiment au Canada.

En septembre 2006, l'opération Medusa, première opération militaire d'envergure de la FIAS, a été menée avec succès par les Canadiens. Cette opération avait pour but de déloger les insurgés talibans d'une position fortifiée dans la région de Pashmul, à une trentaine de kilomètres de Kandahar. Selon les informations publiées dans la presse, plus de 200 insurgés auraient été tués, et près de 80 autres capturés, au cours des premiers

1 Les Américains ayant l'habitude de ne pas placer leurs troupes sous le commandement opérationnel d'étrangers, le fait de mettre des forces américaines en Afghanistan sous les ordres d'un Canadien représentait une belle marque de confiance dans la qualité du commandement opérationnel canadien.

Presque toutes les personnes que nous avons entendues nous ont dit qu'il faudrait plusieurs dizaines d'années pour que l'Afghanistan se redresse et redevienne un élément vigoureux de la communauté internationale. Selon l'ambassadeur Christopher Alexander,³³ il faudra une période de l'ordre de celle qui a été nécessaire dans les Balkans³⁴.

En dernière analyse, le Comité pense que l'impatience des personnes mal informées risque d'avoir des conséquences fâcheuses sur notre volonté nationale et notre détermination à faire ce qu'il faut pour atteindre les objectifs stratégiques fixés par le gouvernement. Nous ne nous sommes pas appesantis sur ce point, mais il est resté présent à notre esprit dans l'étude de la manière dont le gouvernement et les médias s'y prennent pour tenir les Canadiens au courant de la situation.

-
- | | |
|----|--|
| 33 | Christopher Alexander, représentant spécial adjoint (affaires politiques) du Secrétaire général pour l'Afghanistan, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 février 2007. |
| 34 | La Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) est entrée en Croatie en 1992. La Force de mise en oeuvre de l'OTAN (IFOR) est entrée en Bosnie en 1995 et est devenue la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) en 1996. |

de six mois dans un poste appelant une rémunération mensuelle de 60 \$. Et tandis que les talibans protègent certains petits agriculteurs contre les efforts d'éradication, pas un haut fonctionnaire n'a encore été poursuivi pour corruption liée à la drogue³¹.

Une analyse détaillée de toutes ces questions déborderait le cadre de notre étude, et les Forces canadiennes n'ont aucun rôle direct dans les régions concernées. Elles ne participent ni aux efforts d'éradication de la culture du pavot, ni aux activités de lutte contre le trafic de stupéfiants. Elles peuvent cependant avoir une certaine influence bénéfique sur les Afghans qu'elles emploient et qu'elles encadrent comme les cadres de l'Armée nationale afghane. Au-delà de cela, il faudra une autre étude pour faire la lumière sur ces troublantes questions.

Notre propre impatience

Le Comité ne sait pas trop comment aborder cette question, qui elle aussi peut-être déborde son mandat, mais il nous a semblé que, dans le débat sur la mission du Canada en Afghanistan, et en particulier sur le volet militaire de cette mission, on sent une certaine impatience d'en finir. Cela tient peut-être à une tendance à voir le problème avec des yeux d'Occidentaux et, en toute honnêteté, à le considérer comme nous distrayant de nos véritables priorités. Les Afghans n'ont pas le luxe d'analyser la situation difficile dans laquelle ils se trouvent avec autant de détachement.

L'histoire en remarquera peut-être que, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Occident tolère assez mal les conflits qui perdurent. Loin de la réalité des champs de bataille, l'opinion publique peut tourner casaque du jour au lendemain et forcer les gouvernements à rapatrier leurs soldats simplement parce que la population en a assez³². Cela peut paraître peu charitable à certains égards, surtout quand on n'essaie même pas d'imaginer ce qui arrivera à ceux que nous tentons d'aider si nous plions bagage.

31	Barnett Rubin, « Saving Afghanistan », <i>Foreign Affairs</i> , janvier-février 2007, http://www.foreignaffairs.org/20070101faessay86105/barnett-rubin/saving-afghanistan.html .
----	---

32	Les forces américaines ont remporté succès après succès pendant la guerre du Vietnam, ce qui n'a pas suffi à contre le mouvement pacifiste. Aux yeux de l'opinion américaine, la guerre avait tout simplement trop duré et avait coûté trop cher pour un trop faible bénéfice apparent.
----	---

Le problème n'est peut-être pas près d'être réglé. Une version révisée d'un projet de loi accordant l'amnistie à des groupes contre lesquels pèsent des allégations de crimes de guerre a été adoptée par le Parlement afghan, lequel compte de nombreux anciens chefs de milice, et promulguée par le président Hamid Karzai le 10 mars 2007. Ainsi, l'État ne peut poursuivre personne pour crime de guerre en l'absence d'accusation émanant d'une victime présumée. Par ailleurs, la mesure contredit l'immunité à tous les groupes qui ont été partie à des conflits avant 2002 et non pas seulement aux chefs des diverses factions qui auraient commis des crimes de guerre durant la résistance à l'invasion soviétique dans les années 1980 et durant la guerre civile. La nouvelle loi protège donc les talibans et les autres groupes responsables de violations des droits de la personne qui étaient actifs avant l'instauration de l'Administration intérimaire de décembre 2001²⁹. Les détracteurs du projet de loi soutiennent qu'il contrevient peut-être à la Constitution de l'Afghanistan et à certains traités internationaux relatifs aux droits de la personne.

L'idée est répandue parmi la population afghane que les forces externes exploitent les seigneurs de la guerre, les commandants des forces de sécurité et les fonctionnaires à leurs propres fins stratégiques. Cette manipulation compromet les droits et les moyens de subsistance des Afghans³⁰.

Dernier problème, et non le moindre, l'économie associée au trafic des stupéfiants est en plein essor en dépit des nombreux efforts déployés pour lutter contre la production d'opium. Jusqu'à présent, les mesures prises par la communauté internationale pour éradiquer la culture du pavot ont été vaines. Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), la production de pavot asiatique en Afghanistan a atteint un sommet de 6 100 tonnes métriques en 2006, une augmentation de 49 p. 100 par rapport à 2005. Les programmes d'éradication du pavot affectent surtout les paysans pauvres qui, en l'absence de culture de rechange, se trouvent placés devant l'alternative suivante : continuer de vivre dans la misère ou travailler pour les talibans.

Le trafic des stupéfiants est source de corruption. La lutte contre ce trafic incite certains fonctionnaires, notamment d'anciens commandants de milice qui ont intégré le ministère de l'Intérieur après leur démobilisation, à exiger d'énormes pots-de-vin des trafiquants. On dit que, dans les districts où l'on cultive le pavot, les postes de chef de police sont vendus au plus offrant : on aurait payé jusqu'à 100 000 \$ pour une affectation

29 Caitlin Price, « Afghanistan president signs war crimes amnesty bill into law », *Jurist Legal News and Research*, University of Pittsburgh, 11 mars 2007, <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2007/03/afghanistan-president-signs-war-crimes.php>.

30 *Ibid.*

L'opération *Achilles*, la plus importante opération de l'OTAN en Afghanistan, a été lancée dans la province d'Helmand en mars 2007 pour établir un vaste périmètre de sécurité autour du barrage de Kajaki afin qu'on puisse y effectuer des travaux de réfection et en assurer le fonctionnement continu par le major Alex Ruff a été déployée à la frontière des provinces de Kandahar et d'Helmand où elle a mené des opérations visant à empêcher les insurgés d'échapper aux autres forces alliées de l'OTAN.

D'autres opérations de l'OTAN ont été menées dans le sud de l'Afghanistan depuis trois mois qui ont eu pour effet d'empêcher une grande offensive des insurgés au printemps. À la mi-avril, le général américain Dan McNeill, commandant de la FIAS, a dit que la grande offensive attendue de la part des insurgés ne s'était pas matérialisée, mais que la violence pourrait néanmoins quand même atteindre les niveaux de l'année dernière²⁶.

Corruption, seigneurs de la guerre et opium

Les talibans constituent peut-être la menace militaire la plus directe à la sécurité nationale de l'Afghanistan, mais la corruption endémique, les seigneurs de la guerre indépendants et le trafic des stupéfiants naissant constituent un mélange délétère extrêmement dangereux au niveau intérieur. M^{me} Janice Stein du Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto nous a dit que le gouvernement du président Karzai aura du mal à éradiquer la corruption endémique, et que nous devons modérer nos attentes quant au temps qu'il faudra pour y arriver²⁷.

Les réformes politiques se heurtent à un autre obstacle, à savoir le rôle des seigneurs de la guerre, investis de grands pouvoirs avec la bénédiction apparente du gouvernement afghan et de la communauté internationale. Diverses allégations persistent quant à leur participation à des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, et certains demeurent notoirement corrompus. Beaucoup travaillent pour le gouvernement, mais s'arrangent par ailleurs largement des stratégies et priorités nationales. C'est une des principales raisons qui expliquent le désenchantement de la population²⁸.

26	C. J. Chivers, « Major Taliban offensive hasn't materialized, NATO General says », <i>International Herald Tribune</i> , 18 avril 2007.
27	Janice Stein, à l'émission <i>The Agenda</i> , TV Ontario, 20 février 2007.
28	Conseil de coordination des secours à l'Afghanistan, Brief to the United Nations Security Council on the Situation in Afghanistan.

télévision Al-Jazeera : « Grâce à Dieu, nous entendons nous gagner la confiance et l'appui de la population afghane, en particulier leur appui à des opérations suicides, qui vont se poursuivre. Nous disposons déjà d'un fort contingent de combattants de la liberté afghans prêts à se sacrifier²⁵. »

Le 23 février 2007, Radio Liberté rapportait que des groupes de talibans avaient lancé une série d'attaques dans l'ouest, le sud et l'est de l'Afghanistan marquant le début d'une offensive printanière attendue. L'OTAN signale la présence des forces talibanes dans au moins cinq des provinces du sud et de l'ouest du pays, Helmand, Kandahar, Farah, Uruzgan et Ghor. Un peu plus tôt, le 2 février 2007, des éléments talibans ont investi la ville de Musa Qala dans la province d'Helmand, située à 25 kilomètres environ du barrage hydroélectrique de Kajaki, en voie de reconstruction. Des correspondants à Kajaki ont signalé que plusieurs centaines de soldats britanniques appartenant aux British Royal Marines ont bataillé jour après jour pour tenir les talibans en respect suffisamment loin du barrage pour que les travaux puissent se poursuivre.

À l'ouest, dans la province de Farah, plusieurs centaines de combattants talibans ont saisi le district isolé de Bakwa le 19 février pour l'abandonner dans les 24 heures; un jour plus tard, un contingent de 200 soldats afghans a été déployé dans la ville, où il n'a rencontré aucune opposition. Toujours le 19 février, à l'est, dans la province de Kunar, des escarmouches ont opposé des soldats américains et des talibans près de la frontière pakistanaise. Le même jour, des militants du sud de la province d'Uruzgan ont tendu une embuscade à des soldats afghans et des soldats de l'OTAN qui tentaient de désamorcer une bombe en bord de route. Puis, le 20 février, un kamikaze taliban déguisé en médecin a blessé sept soldats américains quand il s'est fait sauter dans un hôpital dans la province de Khost, au sud-est de l'Afghanistan.

En 2007, comme le prévoyait la FIAS, les talibans sont revenus à une tactique faite d'attaques à la sauvette et d'attentats suicides contre les civils afghans pour monter ceux-ci contre la FIAS et contre les étrangers en général. Ils ont attaqué et repris des bourgades isolées, se dispersant avant d'avoir à affronter la puissance de feu supérieure de la FIAS. Auparavant, en 2006, chaque fois que les talibans se sont réunis pour s'attaquer de front à la FIAS, ils ont été défaits de manière décisive, comme ils l'ont été par les soldats canadiens durant les opérations *Mountain Thrust*, *Medusa* et *Falcon Summit*. L'ancien commandant de la FIAS, le général britannique David Richards, a dit au Comité à l'occasion d'une rencontre en Afghanistan en janvier 2007 que, à son avis, on surestimait les talibans comme force de combat classique, mais qu'ils n'étaient pas pour autant inoffensifs. Pour sa part, la FIAS a tiré les leçons de l'expérience en 2006 et mène des opérations offensives dans le sud de l'Afghanistan pour désorganiser les activités prévues des talibans.

Pis, certains experts sont convaincus que l'Afghanistan est à deux doigts de devenir un narco-État²². Avec des seigneurs de la guerre corrompus et des narcotrafiquants de mèche avec les talibans et une récolte de pavot qui constituait le gros de l'offre mondiale d'opium en 2006, le problème est colossal.

On ne pourra pas mater les insurgés et le trafic des stupéfiants tant que la frontière afghano-pakistanaise demeurera une zone non contrôlée. Les talibans continuent de trouver asile au Pakistan, que ce soit avec l'aval du gouvernement pakistanais (comme le prétend le président Karzaï) ou en dépit des efforts déployés pour les stopper (comme l'affirme le président Moucharrarf). Dans le sud-est, les Américains ont renforcé leur présence à la frontière pakistanaise, mais dans les secteurs canadien et britannique, la frontière n'est pratiquement pas patrouillée. Malgré les renforts que prévoit l'OTAN, il n'y aura sans doute guère plus qu'une faible présence de forces des opérations spéciales pour surveiller cette section de la frontière²³.

Les opérations de combat de la FIAS dans le sud de l'Afghanistan depuis un an illustrent bien combien les talibans semblent n'avoir aucun mal à traverser la frontière sans se faire repérer pour lancer des attaques contre les forces afghanes et celles de la FIAS, notamment contre des soldats canadiens. Quand ils sont défaits, ils réussissent à regagner le Pakistan où ils semblent jouir d'une relative sécurité. Les dirigeants politiques afghans et ceux de l'OTAN cherchent, par les voies diplomatiques, à faire pression sur le président Moucharrarf pour qu'il stoppe les insurgés talibans qui vivent au Pakistan, mais celui-ci dit qu'il fait ce qu'il peut. Le ministre des Affaires étrangères Peter Mackay a dit au Comité :

Malgré les nombreux efforts déployés, il demeure que près de 40 millions de Pachounes vivent le long de cette frontière et c'est parmi ces tribus pachounes que les insurgés talibans qui attaquent nos troupes trouvent la majorité de leur appui [...]. De plus, on estime qu'environ 30 000 Pachounes franchissent quotidiennement la frontière sans obstacle²⁴.

Le problème de la frontière afghano-pakistanaise est abordé plus longuement au chapitre 4.

Les talibans ne s'en prennent pas seulement aux forces de la FIAS. Ils attaquent les mosquées où des imams modérés prêchent contre eux. Ils attaquent les hôpitaux et les autres services sociaux financés par la communauté internationale. Ils assassinent les enseignants qui instruisent des filles. Un chef taliban non identifié a déclaré au réseau de

22

Mark Dodd, « Afghanistan warns of narco-state danger », *The Australian*, 20 février 2007. Le 19 février 2007, l'ambassadeur de l'Afghanistan en Australie, Mohammed Anwar Anwarzai, a dit : « Je dois avouer que nous sommes malheureusement sur le point de devenir un narco-État. » [traduction]

23

Ibid.

24

Peter Mackay, *Témoignages*, Comité permanent de la défense nationale, 22 novembre 2006.

talibans, et exigent que les talibans livrent Oussama ben Laden au gouvernement américain¹⁹. Les talibans protègent ben Laden et continuent de lui donner asile même après les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis.

Le 7 octobre 2001, les États-Unis, aidés du Royaume-Uni, du Canada et d'une coalition d'autres pays, lancent des opérations militaires en Afghanistan. La campagne terrestre est menée essentiellement par l'Alliance du Nord, les derniers éléments des forces antitalibans, que ceux-ci n'ont jamais réussi à détruire. Au début de décembre, les talibans abandonnent leur dernier bastion, Kandahar, et se replient dans les montagnes de la frontière afghano-pakistanaise, où ils ne sont pas restés oisifs.

Les talibans refont surface à l'occasion de l'élection présidentielle d'octobre 2004, qu'ils tentent de contrarier, mais en dépit d'attentats sporadiques dans les semaines précédant le scrutin, l'élection se déroule relativement bien. Vers la fin de 2005, les talibans adoptent de nouvelles tactiques contre les forces américaines, canadiennes et alliées dans le sud du pays, notamment des attentats-suicides et d'autres actions adaptées de la guerre en Irak. Le renseignement révèle par ailleurs le recours à des combattants étrangers.

La rébellion se poursuit. À moins de cent kilomètres de Kandahar, juste de l'autre côté de la frontière pakistanaise, se trouvent les terres tribales de la province de Baloutchistan dont la capitale, la ville pakistanaise de Quetta, est la principale agglomération. Certains affirment que les talibans et les combattants d'Al-Qaïda opèrent dans la région en toute impunité²⁰. D'autres estiment que le gouvernement pakistanaï ne se contente pas de tolérer la présence des talibans dans la région mais qu'en fait celui-ci, et en particulier les services de renseignement pakistanaï (ISI), l'appuie activement²¹.

19 Ahmad Shah Massoud, le charismatique chef de l'Alliance du Nord, a été tué dans un attentat suicide le 9 septembre 2001, deux jours avant les attentats du 11 septembre perpétrés contre les États-Unis. Certains analystes sont convaincus que cette date n'est pas anodine et qu'Oussama ben Laden a ordonné cet assassinat pour se gagner la protection et la coopération des talibans en Afghanistan.

20 Seth Jones, « Flagging Ally: Pakistan's Lapses Are Hurting the War on Terror », *San Diego Union-Tribune*, 14 janvier 2007. Seth Jones est un spécialiste du terrorisme et de la régénération de pays à la RAND Corporation.

21 Christina Lamb, « Britain says Pakistan is hiding Taliban chief », *Times Online*, 8 octobre 2006, <http://www.timesonline.co.uk/to/news/uk/article665054.ece>. « Le lieutenant-général David Richards se rendra demain à Islamabad pour tenter de persuader Pervez Moucharrat de rappeler à l'ordre ses services britanniques. » [traduction]

de la FIAS. Contrairement à ses prédécesseurs, la FIAS n'est pas une force d'invasion ou d'occupation. Elle se trouve en Afghanistan à la demande du gouvernement élu et sa mission est sanctionnée par l'ONU.

Le mot « taliban » est la forme pachtoune pluriel du mot arabe طالب *ṭālib*, « étudiant ». Les talibans sont un mouvement musulman sunnite fondamentaliste et nationaliste pachtoune qui a régné sur presque tout l'Afghanistan de 1996 à 2001. Ils sont originaires des régions pachtounes du pays. De nombreux talibans ont grandi dans des camps de réfugiés au Pakistan et le gros des troupes actuelles a été recruté parmi les étudiants des écoles religieuses, ou madrasas, au Pakistan.

Le mouvement des talibans s'est constitué aux alentours de 1993-1994. Les autorités militaires et les services de renseignement pakistanais établis dans la ville de Quetta, près de la frontière afghane, avaient constitué un mouvement de miliciens composé d'étudiants recrutés dans les écoles coraniques pakistanaises pour tenter de maîtriser le gouvernement moudjahidine afghan. Le chef du mouvement était le mollah Mohammed Omar. Au début de 1994, le mollah Omar réunit des recrues des écoles coraniques et son mouvement prend de l'ampleur. En octobre de la même année, environ 200 talibans s'emparèrent de la ville frontière de Spin Boldak, dégageant ainsi une voie d'acheminement de l'aide pakistanaise aux sympathisants des talibans afghans, lesquels étaient basés à Kandahar.

Le gouvernement afghan refuse d'accepter la présence de talibans parrainés par le Pakistan. Le conflit s'envenime et une longue bataille s'ensuit entre les talibans et le gouvernement au sud de Kaboul, bataille qui finit par gagner les villes du nord comme Herat et Kunduz. Le Pakistan commence à aider, à mobiliser et à élargir le mouvement taliban. Les madrasas pakistanaises fournissent aux talibans une source sûre de recrues.

Les talibans capturent la capitale afghane en 1996 et, en 1998, ils ont la haute main sur plus de 90 p. 100 du pays. Les Afghans se retrouvent alors sous le joug d'un régime puritain et austère qui interdit la télévision, la plupart des formes de divertissement, la musique et les statues profanes, comme les bouddhas géants de Bamïyan, que les talibans détruisent en mars 2001.

En 1996, Oussama ben Laden quitte le Soudan pour s'établir en Afghanistan. Durant son séjour dans le pays, il contribue au financement des talibans. Après les attentats d'Al-Qaïda contre les ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie en 1998, les États-Unis se mettent à soutenir activement l'Alliance du Nord, opposée aux

8,9 milliards de dollars en 2006; la réforme de la monnaie tient, et le budget de l'Etat est équilibré¹⁴.

Ainsi, le Canada et l'OTAN ont abordé le printemps de 2007 avec un optimisme prudent, mieux préparés qu'à la même époque de l'année dernière, mais exposés au même éventail de menaces.

LES MENACES

Les talibans

Les talibans et les partisans d'Al-Qaïda, aidés par les narcotrafiquants, les fonctionnaires corrompus et les criminels de droit commun, sont tout aussi actifs en Afghanistan qu'au Pakistan¹⁵. Dans le sud du pays, la principale menace militaire directe à la sécurité de l'Afghanistan et à l'autorité du gouvernement afghan dûment élu est constituée des talibans, des groupes rebelles menés par l'islamiste afghan Gulbuddin Hekmatyar¹⁶ et des combattants étrangers du djihad^{17,18}. Ils sont aussi la principale menace militaire pour les soldats canadiens en poste dans la province de Kandahar.

Les Afghans sont de valeureux guerriers qui ont plus d'une fois repoussé des grandes batailles classiques opposant un grand nombre de combattants pied à pied ne sont pas leur style. Leur tactique consiste plutôt à infiltrer une région et à harceler l'ennemi par de vicieuses attaques ponctuelles. Beaucoup de gens se demandent d'ailleurs comment nous pouvons espérer une victoire militaire en Afghanistan quand ce pays a réussi à défaire les armées d'occupation d'Alexandre le Grand, de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique. Comme nous le verrons plus loin, ce genre de question simplifie à l'excès la situation et est sans doute sans rapport avec les opérations actuelles

- 14 Christopher Alexander, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 février 2007, p. 16.
- 15 Barnett R. Rubin et Abubakar Siddique, « Resolving the Pakistan-Afghanistan Stalemate », *Special Report*, United States Institute of Peace, octobre 2006.
- 16 Gulbuddin Hekmatyar a été deux fois premier ministre de l'Afghanistan dans les années 1990, mais il a été forcé de se réfugier en Iran avant la fin de cette décennie. Opposé à l'invasion de l'Afghanistan par les États-Unis, il a fini par prendre la tête d'un mouvement hostile au gouvernement afghan. Il a été invité à participer à l'Accord de Bonn en 2001, mais a refusé, critiquant l'ingérence des États-Unis. Il est toujours en liberté et continue de soutenir des attaques de rebelles contre le gouvernement de l'Afghanistan et les soldats étrangers en Afghanistan.
- 17 *Ibid.*, p. 3.
- 18 Seth Jones, « Pakistan's Dangerous Game », *Survival*, vol. 49, n° 1, printemps 2007, p. 15-32.

En dehors de la sphère militaire, on observe des signes de progrès dans de nombreuses régions du pays, notamment au niveau de l'éducation et des soins de santé, ce qui n'est pas rien, et le retour de plus de quatre millions de réfugiés. Selon le représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afghanistan Christopher Alexander, le système de santé, pratiquement inexistant sous les talibans, donne maintenant à 85 p. 100 des Afghans accès à des soins de santé primaires; 7,3 millions d'enfants ont été vaccinés; 5,4 millions d'enfants (dont 34 p. 100 de filles) sont maintenant scolarisés; le PIB de l'Afghanistan est passé de 4 milliards de dollars en 2002 à

des talibans ce printemps.

« Dans l'immédiat, nous ne nous débarrasserons certainement pas des talibans, mais nous serons en mesure de les contenir », a dit le général britannique David Richards, dont le mandat à titre de commandant de la FIAS a pris fin en février dernier. On a fait le pari que les talibans ne lanceront pas une nouvelle offensive classique mais intensifieront les embuscades et les attentats-suicides¹³. De fait, il n'y a effectivement pas eu d'offensive

La Pologne, qui n'a pas exprimé de réserves quant à l'emploi de ses forces¹², doit envoyer 1 000 soldats en Afghanistan; environ 400 soldats polonais s'y trouvent déjà depuis le début de 2007. L'Allemagne enverra six autres avions de reconnaissance et les Italiens, des drones de surveillance et un avion de transport.

L'Équipe provinciale de reconstruction australienne de la province d'Uruzgan travaille en étroite collaboration avec les forces hollandaises. Même si les travaux de reconstruction vont bon train, le ministre australien de la Défense a annoncé récemment dans un communiqué¹¹ l'envoi par son gouvernement d'une force opérationnelle de 300 soldats des opérations spéciales qui travaillera avec la FIAS dans la province d'Uruzgan, au sud, pour y améliorer la sécurité, couper les voies de commandement, de contrôle et d'approvisionnement des extrémistes talibans, soutenir le développement des forces de sécurité nationales afghanes et contribuer à renforcer la légitimité du gouvernement afghan.

2 000 soldats de plus et de renforts pour les forces d'opérations spéciales. Ce complètement de forces britanniques fournit au commandement régional Sud un bataillon de réserve qui peut être déployé en cas d'urgence où que ce soit en Afghanistan¹⁰.

10	Communiqué de la FIAS, <i>British troops ready to respond to immediate threats</i> , 17 mai 2007, http://www.nato.int/isa/Ulupdate/Press_Releases/newsrelease/2007/pr070517-377.htm .
11	<i>Defence Direct</i> , avril 2007, http://www.minister.defence.gov.au/defencedirect/pr2007/april.htm .
12	Zaryn Bogdan, <i>Polish Radio External Service</i> , 10 mai 2007, http://www.polskieradio.pl/zagraniczna/gb/dokument.aspx?iid=52203 .
13	« <i>A Double Spring Offensive</i> », <i>The Economist</i> , 22 février 2007.

Afghanistan, mais de l'aide au développement. Pour beaucoup, ce n'est pas avec des balles et des bombes qu'on se gagnera le cœur des Afghans, mais avec de la nourriture et des médicaments. De l'avis de ces gens-là, la mission du Canada est mal équilibrée et devrait comporter des volets « diplomatie » et « développement » plus robustes.

Sur cette question, le Comité s'est fait dire à maintes reprises que, pour le moment, l'impératif de sécurité l'emportait encore sur toute autre considération. Au bilan, presque tous les témoins entendus par le Comité conviennent que le développement ne pourra progresser qu'en tandem avec la sécurité et que, dans le sud, cette dernière était encore trop précaire pour permettre une généralisation de l'aide au développement. Cependant, l'horizon n'est pas complètement sombre et l'aide financière du Canada à la reconstruction commence à augmenter à Kandahar.

Certaines sources prévoient une nouvelle offensive des insurgés talibans au printemps, à l'instar de celle du printemps de 2006, mais la FIAS, qui compte des soldats canadiens, a mené des opérations préemptives destinées à désorganiser les forces talibanes. En fait, au début de 2007, l'OTAN a considérablement accru ses effectifs dans le sud et lancé l'opération *Achilles* contre les talibans, principalement dans la province voisine d'Helmand. James Appathurai, le porte-parole de l'OTAN, a expliqué que « [d]epuis la tenue du sommet de Riga [en novembre 2006], 7 000 nouveaux soldats sont venus grossir les rangs [des forces de l'OTAN] ». Dans le sud, le nombre des soldats est passé en dix-huit mois de 1 000 à environ 12 500 dont 2 500 Canadiens⁸.

Les soldats canadiens délogent les talibans des districts de Panywayi et de Zhar, et ils ont réussi à débutsquer et tuer d'importants chefs talibans. La sécurité s'améliorant, les civils commencent à revenir. Ce constat, couplé à l'annonce par le gouvernement du Canada en février 2007 de l'octroi d'une nouvelle tranche de 200 millions de dollars⁹ pour la reconstruction sur deux ans fait espérer des jours meilleurs dans la province de Kandahar.

Nos alliés ne sont pas oisifs non plus. Les Américains déploient une nouvelle brigade dans les provinces de l'est de l'Afghanistan et ont promis une somme additionnelle de 1,8 milliards de dollars en aide militaire et civile sur les deux prochaines années, qui financera essentiellement l'expansion et l'instruction de la police et de l'armée afghanes. La Grande-Bretagne aussi a renforcé ses effectifs dans le sud avec l'arrivée de

8 James Appathurai, Temoignages, Comité permanent de la défense nationale, 27 février 2007, p. 16.
 9 Le premier ministre a fait cette annonce le 26 février 2007. On lit ce qui suit sur le site Web du Cabinet du premier ministre : « Le Premier ministre Stephen Harper a aujourd'hui annoncé un financement supplémentaire pouvant atteindre 200 millions de dollars pour des activités de reconstruction et de développement en Afghanistan [...] Les crédits à verser cette année et l'an prochain en plus de la somme de 100 millions de dollars consacrée aux activités de développement (120 millions de dollars), lutte contre les stupéfiants cinq priorités suivantes : gouvernance et développement (20 millions de dollars), services de police (20 millions de dollars), déminage (20 millions de dollars) et construction de routes (10 millions de dollars), déminage (20 millions de dollars) et Voir : <http://www.pmi.gc.ca/tra/media.asp?category=1&id=1552>.

problèmes). Une Loya Jirga d'urgence réunissant quelque 1 500 délégués se réunit en juin 2002 pour constituer l'administration de transition du président par intérim Hamid Karzai.

En 2004, le pays convoque une Loya Jirga (conseil des anciens) constitutionnelle et, l'année suivante, ratifie une nouvelle constitution. Hamid Karzai devient président de la République islamiste d'Afghanistan en 2004.

Des élections législatives ont lieu en septembre 2005. L'Assemblée nationale — la première législature librement élue d'Afghanistan depuis 1973 — siège en décembre 2005.

Il reste cependant que la fragile sécurité en Afghanistan continue de menacer les progrès accomplis durant la récente transition : les incidents se multiplient, causés par des terroristes, des éléments criminels et des conflits entre factions. L'étendue de la culture du pavois et du trafic des stupéfiants demeure préoccupante, car ceux-ci ne font que compromettre davantage la sécurité. Les programmes d'aide et de développement en souffrent, car le déploiement de personnel de l'ONU, des ONG et d'autres organes d'aide humanitaire est restreint en raison des craintes pour leur sécurité.

LA SITUATION ACTUELLE

Le gouvernement de l'Afghanistan tente de reconstruire le pays après plus de trente ans de guerres intestines. Il tente également d'établir un régime démocratique.

Le gouvernement actuel, démocratiquement élu, a fort à faire : la corruption est endémique, son autorité est sapée par les seigneurs de la guerre et il subit les assauts des talibans, qui mènent une rébellion basée dans les provinces du sud et de l'est du pays, proches de la frontière du Pakistan. Il s'ensuit un climat d'insécurité qui gêne la reconstruction et le développement. Les efforts de développement international ont abouti à certaines réalisations dans l'ouest et le nord, mais il reste encore beaucoup à faire dans le sud et l'est.

C'est l'ONU qui coordonne l'aide humanitaire et l'aide au développement en Afghanistan, notamment une aide au développement substantielle émanant du Canada. Par ailleurs, de concert avec d'autres grands alliés de l'OTAN, le Canada a affecté des forces militaires à la FIAS mandatée par l'ONU et dirigée par l'OTAN, laquelle mène des opérations militaires pour neutraliser les forces des talibans, soutenir la projection du cercle d'influence du gouvernement afghan et protéger les activités de développement et de reconstruction. S'il reste encore fort à faire, des progrès tangibles considérables ont été accomplis.

Durant l'été et l'automne de 2006, on a réclamé une augmentation des effectifs de l'OTAN dans le sud du pays. Le Canada, parmi d'autres, se demande si tous les alliés de l'OTAN assument leur juste part des opérations de combat. Dans certains cercles, on affirme en revanche que ce qui importe, ce n'est pas tant d'envoyer d'autres soldats en

fermes s'était notablement détériorée, et une fille sur vingt seulement recevait une forme quelconque d'éducation.

La situation était compliquée par le fait que les réfugiés rentrant chez eux retournaient dans ce que le Programme de déminage des Nations Unies a qualifié de pays le plus lourdement miné du monde, avec un total stupéfiant de 9,7 millions de mines terrestres. Le Programme a permis de dégager environ 68 kilomètres carrés, mais il restait encore beaucoup à faire.

Le 4 septembre 2001, l'ONU publie un rapport intitulé *The Deepening Crisis*, mettant en relief la situation désespérée des Afghans et l'aggravation de la crise humanitaire. Celle-ci devait cependant continuer de s'amplifier.

... À UN ÉTAT DÉFAILLANT⁶

Après les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, le gouvernement des talibans en Afghanistan a refusé de remettre Cussama ben Laden aux autorités comme l'exigeaient les États-Unis et est de ce fait devenu la cible de la puissance militaire américaine.

La riposte militaire américaine a commencé le 7 octobre 2001. Les Américains avaient des objectifs multiples : faire comprendre aux dirigeants talibans qu'il est inacceptable d'abriter des terroristes, obtenir des renseignements sur les ressources d'Al-Qaïda et des talibans, établir des relations avec les groupes opposés aux talibans, empêcher que l'Afghanistan ne devienne un refuge pour les terroristes, et détruire les ressources militaires des talibans pour permettre aux forces de l'opposition de l'emporter. Enfin, le recours à la force militaire devait faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire à la population afghane.

En décembre 2001, les principaux dirigeants de l'opposition afghane et de la diaspora se rencontrent à Bonn en Allemagne et s'entendent sur un plan (accord de Bonn) pour la mise en place d'un nouveau gouvernement démocratique. Hamid Karzai, un Pachtoun de la ville méridionale de Kandahar, est nommé président de l'Autorité intermédiaire afghane. En janvier 2002, la première étape marquant de la concrétisation de l'Accord de Bonn est atteinte avec l'annonce de la Commission indépendante spéciale pour la convocation d'une Loya Jirga (un mot pachtou signifiant « grand conseil » — une tribune traditionnelle où les anciens de chaque tribu se réunissent pour régler les

6 Une partie de l'information qui suit est tirée du site de GlobalSecurity.org à l'adresse <http://www.globalsecurity.org/military/ops/enduring-freedom.htm>, consulté en novembre 2006.

7 Conférence de presse du Département de la Défense des États-Unis tenue le 7 octobre 2001, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/10/mil-011007-usia04.htm> (site consulté en novembre 2006).

à cette exigence, le Conseil de sécurité impose de vastes sanctions aux termes de la Charte des Nations Unies.

Au début de 1999, dans une autre résolution, le Conseil de sécurité note qu'Oussama ben Laden est poursuivi aux États-Unis pour les attentats à la bombe commis en août 1998 contre les ambassades américaines et exige que les talibans le remettent à la justice. Là encore, les talibans font la sourde oreille et d'autres sanctions sont imposées.

Ce ne sont pas là les seuls problèmes. Dans une déclaration en date du 22 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies exprime aussi sa profonde consternation devant des informations faisant état de la participation aux combats en Afghanistan, du côté des talibans, de milliers de non-Afghans dont certains ont moins de 14 ans. Il déplore la détérioration de la situation humanitaire et de la situation des droits de la personne (déplacement forcé de populations civiles, exécutions sommaires, mauvais traitements systématiques et détention arbitraire de civils, violence et discrimination persistante à l'encontre de la population féminine et bombardements sans discrimination). La capture du consulat général de l'Iran à Mazari-Sharif, et le meurtre de diplomates iraniens et d'un journaliste sont qualifiés de violations flagrantes du droit international. Profondément préoccupé par l'augmentation notable de la culture, de la production et du trafic de drogues en Afghanistan, en particulier dans les zones tenues par les talibans, le Conseil de sécurité exige qu'on mette un terme à ces activités illégales.

Le conflit en Afghanistan se poursuit en 2000 et 2001. En raison de l'absence de gouvernement efficace, les difficultés politiques et les problèmes de sécurité causent de fréquentes interruptions de l'aide humanitaire, et plusieurs crises forcent l'évacuation temporaire du personnel des Nations Unies et des collaborateurs des organisations non gouvernementales d'aide au développement.

Déjà éprouvée par les effets dévastateurs de la guerre civile, la population afghane est frappée, à la fin des années 1990, par une série de catastrophes naturelles — en commençant par des tremblements de terre en février et en mai 1998 qui ont fait plus de 7 000 victimes et privé 165 000 personnes de leur gagne-pain et de leur logement. En juin, quelque 6 000 personnes ont été tuées dans de graves inondations, lesquelles ont été suivies d'une longue période d'intense sécheresse.

Devant l'ampleur des besoins, rien qu'en 2000, l'ONU achemine en Afghanistan plus de 94 000 tonnes d'aide alimentaire destinées à 1,13 million de personnes; elle fait vacciner quelque 5,3 millions d'enfants contre la poliomyélite et contribue à la prestation d'une éducation non discriminatoire à plus de 300 000 enfants — notamment dans des projets d'enseignement à domicile pour les filles. Il reste qu'à l'époque, le quart des enfants nés en Afghanistan mourait de maladies évitables avant l'âge de cinq ans. Les femmes afghanes risquaient cinq fois plus de mourir en couches que dans les autres pays en développement. Les épidémies de typhoïde et de choléra étaient courantes, et la pneumonie et la malaria menaçaient de nouveau la santé publique. La condition des

Le 8 décembre 1998, dans une autre résolution, le Conseil de sécurité exige que les talibans cessent d'offrir un refuge et un entraînement aux terroristes internationaux et que toutes les factions afghanes secondent l'action entreprise pour traduire en justice les personnes accusées de terrorisme. Une semaine plus tard, les talibans étant restés sourds

Après les attentats terroristes du 7 août 1998 perpétrés contre les ambassades des États-Unis de Nairobi au Kenya et de Dar es-Salaam en Tanzanie, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte une résolution exprimant ses préoccupations devant la présence continue de terroristes en territoire afghan. Le Conseil de sécurité condamne les attaques menées contre du personnel des Nations Unies dans les régions sous la mainmise des talibans, notamment le meurtre de deux fonctionnaires afghans du Programme alimentaire mondial et du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés à Jalalabad, et celui du conseiller militaire de la Mission spéciale des Nations unies en Afghanistan à Kaboul. Il condamne aussi la capture du consulat général de l'Iran à Mazar-i-Sharif.

Les combats entre les talibans et les groupuscules de l'Alliance du Nord se poursuivent entre 1997 et 2000 sans amener grand changement dans les positions militaires. En juillet et août 1998, les talibans reprennent de nombreuses provinces du nord de même que les villes de Mazar-i-Sharif et Taloqan, où le gouvernement s'était installé. Des milliers de civils sont massacrés à Mazar-i-Sharif après que les talibans se sont emparés de la ville.

À la fin de 1994 et au début de 1995, les talibans gagnent du terrain et affirment leur emprise sur une bonne partie du sud et de l'ouest du pays, notamment dans les provinces de Kandahar et d'Hérat. En septembre 1996, les talibans prennent Kaboul. Le gouvernement se retranche à Taloqan et Mazar-i-Sharif et forme une nouvelle coalition appelée l'Alliance du Nord.

Malgré ces progrès, Kaboul est de nouveau assiégé, d'abord par les moudjahidines de diverses factions, puis par les talibans, un mouvement originaire de Kandahar qui a initialement gagné en popularité en tant qu'opposition aux moudjahidines, auxquelles ils reprochent d'avoir corrompu la société afghane.

En 1993, deux accords de paix — l'un signé à Islamabad le 7 mars et l'autre signé à Jalalabad le 18 mai — sont négociées entre le président Rabbani et huit autres chefs afghans. Les parties conviennent de constituer un gouvernement provisoire de 18 mois et d'amorcer un processus électoral. En décembre 1993, l'ONU institue la Mission spéciale des Nations Unies en Afghanistan (MSNUA) chargée de sonder les dirigeants afghans sur ce que peut faire l'ONU pour faciliter la réconciliation nationale et la reconstruction.

Rabbani est déclaré président de l'État islamique d'Afghanistan en juillet 1992. Aux termes de l'Accord, il doit renoncer au pouvoir en octobre, mais demeure. À ce moment-là, son ministre de la Défense, Ahmad Shah Massoud, se trouve en confrontation armée avec Hekmatyar à Kaboul.

L'Afghanistan a adhéré à l'ONU en 1946. Il a rarement été administré par un véritable gouvernement central en raison de l'influence historique des chefs tribaux et seigneurs de la guerre locaux opposés à la centralisation du pouvoir à Kaboul.

En 1973, le roi Mohammed Zaher Chah est renversé durant un coup d'État mené par son cousin et ancien premier ministre, Mohammed Daoud Kahn. En avril 1978, des officiers gauchistes renversent et assassinent Daoud, et Noor Mohammed Taraki devient président. En septembre 1979, après une longue et âpre insurrection, Taraki est déposé, puis assassiné. Il est remplacé par son vice-président, Hafizullah Amin, qui ne réussit pas plus à mater les rebelles. Inquiète de cette instabilité sur sa frontière sud, l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) dépêche des forces militaires en Afghanistan le 25 décembre 1979 et prend Kaboul. Babrak Karmal, le chef d'une faction relativement souple, est installé à la présidence, mais la rébellion persiste et, pendant une dizaine d'années, les moudjahidines, financés et équipés en sous-main par les Américains (à l'époque, la guerre froide n'est pas encore terminée), harcellent les troupes soviétiques dans tout le pays.

En novembre 1987, Karmal est remplacé par Mohammed Nadjibullah. Un peu plus tôt dans l'année, l'Afghanistan, le Pakistan, l'URSS et les États-Unis ont signé, sous les auspices de l'ONU, les Accords sur le règlement de la situation concernant l'Afghanistan. Ces accords prévoient la fin de l'intervention étrangère en Afghanistan, et le retrait des troupes soviétiques commence. L'ONU établit une mission de contrôle du retrait des forces étrangères — la Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan (UNGOMAP) — et dresse des plans en vue de la prise en charge des réfugiés dont on prévoit le rapatriement. Le retrait des forces soviétiques s'achève en février 1989. Cependant, les rebelles qui n'ont pas signé les Accords poursuivent leur lutte contre le gouvernement de Nadjibullah.

La guerre civile opposante des factions adverses se poursuit après le retrait des Soviétiques, et le nombre des civils qui fuient les combats ne cesse d'augmenter. L'Afghanistan est la scène d'un des plus importants exodes de personnes déplacées du monde : en 1990, on comptait 6,3 millions de réfugiés afghans — 3,3 millions au Pakistan et 3 millions en Iran.

Les combats s'intensifient en 1992. Les forces rebelles encerclent Kaboul et le gouvernement de Nadjibullah tombe. Le 24 avril 1992, aux termes de l'Accord de Peshawar, les dirigeants des forces moudjahidines — à l'exception d'un seul, Gulbuddin Hekmatyar — conviennent de former un gouvernement autour de Sigbatullah Modjaddedi. Aux termes de l'Accord, Modjaddedi dirigerait une commission de transition pendant deux mois et serait par la suite remplacé par un conseil suprême devant durer quatre mois et dirigé par Burhannudin Rabbani.

Véritable feuille de route, le Pacte énonce des objectifs et étapes détaillés suivant un calendrier préalable. Il impose en outre des obligations mutuelles aux parties de manière à assurer une plus grande cohérence des efforts déployés par le gouvernement afghan et la communauté internationale.

Le Pacte n'est pas un simple programme d'aide au développement. Il vise à constituer des capacités et à bâtir des institutions publiques et de la société civile efficaces et durables en mettant l'accent sur le développement du capital humain. Il met l'accent sur trois secteurs critiques interdépendants :

a. La sécurité;

b. La gouvernance, la règle de droit et les droits de la personne;

c. Le développement économique et social.

Les enjeux de la réussite du Pacte sont considérables pour la population locale comme pour la communauté internationale, mais la tâche sera ardue. La situation actuelle est le résultat de plus de trente ans de dysfonctionnement de l'État. Un survol de cette tragique dégenérescence nous aidera à mieux comprendre l'énormité du défi devant lequel se trouve placé l'Afghanistan, et maintenant le Canada.

D'UN ÉTAT CHANCELANT...⁴

L'Afghanistan est un pays montagneux et âpre, peu densément peuplé, d'une superficie d'environ 652 000 kilomètres carrés (à peu près celle du Manitoba). Il a des frontières avec la Chine, l'Iran, le Pakistan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et un secteur du Jammu-et-Cachemire, un territoire disputé, administré par le Pakistan. La moitié environ du pays se trouve à plus de 2 000 mètres d'altitude. Suivant des estimations de 2006, l'Afghanistan compte environ 31,1 millions d'habitants⁵. On y parle plusieurs langues, principalement le pachtou et le dari (une forme de persan).

L'Afghanistan compte 34 provinces, dont la province méridionale de Kandahar, où sont basées les Forces canadiennes. Celle-ci, d'une superficie de plus de 54 000 kilomètres carrés (à peu près l'équivalent de la Nouvelle-Écosse), abrite environ un million d'habitants. Suivant des estimations de 2006, plus de 450 000 personnes vivent dans la ville de Kandahar, la capitale de la province.

⁴ Tiré du site Web anglais de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, <http://www.unama-atg.org/about/info.htm>.

⁵ Voir CountryReports.org à l'adresse <http://www.countryreports.org/country.aspx?countryid=1>.

À ce sujet, on a fait valoir aussi au Comité que, depuis 2003, ni le gouvernement ni les médias n'ont su communiquer une information suffisamment fouillée et détaillée sur la mission des Forces canadiennes en Afghanistan pour que la population puisse se faire une idée juste et complète de la raison d'être de la mission et des réalisations de nos soldats¹. À cet égard, le Comité note la publication d'un rapport gouvernemental sur les progrès réalisés par la mission canadienne en Afghanistan².

LE CANADA ET L'AFGHANISTAN

Officiellement appelé Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes en Afghanistan, l'Accord de Bonn a été le premier d'une série d'accords visant le rétablissement de l'État d'Afghanistan après l'invasion de ce pays par les États-Unis en 2001. Comme il n'y avait pas eu de gouvernement élu au suffrage populaire en Afghanistan depuis 1979, on a estimé nécessaire de prévoir une période de transition avant l'établissement d'un gouvernement permanent. En décembre 2001, un groupe d'Afghans éminents³ s'est réuni à Bonn, en Allemagne, sous les auspices de l'ONU pour dresser un plan pour le gouvernement du pays. C'est ainsi qu'est née l'Autorité intérimaire afghane, investie dans ses fonctions le 22 décembre 2001 avec un mandat de six mois, après quoi une autorité de transition prendrait la relève pendant deux ans, puis des élections auraient lieu.

Les conditions de l'Accord de Bonn ont été satisfaites avec la conclusion de l'élection présidentielle de 2004 et des élections parlementaires nationales en 2005.

Dans la foulée de l'Accord de Bonn, le Pacte pour l'Afghanistan a vu le jour lors d'une conférence coprésidée par l'Afghanistan, l'ONU et le Royaume-Uni tenue à Londres du 31 janvier au 1^{er} février 2006. Il constitue le cadre de l'action de la communauté internationale en Afghanistan pour la période 2006-2011. La conférence réunissait des représentants de la communauté internationale, notamment ceux du Canada, lesquels ont promis le plein appui du Canada.

1 La question a été soulevée notamment par le porte-parole de l'OTAN James Appathurai. Il a dit au Comité « que les médias ne veulent certainement pas couvrir, et ne couvriront certainement pas, sauf dans les circonstances les plus extrêmes, les avancées positives [...] . J'ai [rencontré les médias pour] leur demander ce qu'il fallait [...] pour qu'ils couvrent la construction d'une école ou d'une route. Ils ont été très clairs: ils ne le feront pas. Ils le feront seulement si l'école est ravagée par un incendie ».

2 Gouvernement du Canada, *La mission du Canada en Afghanistan*.

3 Certains Afghans influents ont choisi de ne pas participer à cette rencontre, notamment Gulbuddin Hekmatyar, ancien premier ministre de l'Afghanistan, qui refuse l'influence et la présence des États-Unis en Afghanistan. Chef important parmi les groupes d'insurgés, il est toujours en fuite.

CHAPITRE 1 — LE CONTEXTE

Parmi les conclusions que le Comité tire de son étude, la plus importante est sans doute que les Forces canadiennes accomplissent en Afghanistan une noble mission d'une grande complexité. C'est une mission extrêmement difficile qui ne se prête pas à des solutions miracles. Force est de constater aussi que, en dehors de ceux qui y ont un intérêt direct, les Canadiens en général sont très mal renseignés sur cette mission, si bien qu'ils en saisissent mal les enjeux et n'ont pas une bonne idée du rôle des Forces canadiennes.

Par ailleurs, le Comité a été étonné par le défaitisme de nombreux analystes qui ont tendance à penser que le problème afghan est peut-être trop ardu. Cette perception négative est aggravée en partie par l'absence d'un plan de communication cohérent de la part du gouvernement qui présenterait aux parlementaires une information à jour sur les détails des nombreuses réalisations de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan. Avec plus de transparence et de clarté, on permettrait aux Canadiens de se faire une idée meilleure et plus complète de la mission militaire du Canada en Afghanistan.

Au début de 2002, les soldats canadiens ont combattu aux côtés des forces américaines et d'autres forces de la Coalition en Afghanistan contre les vestiges des talibans et des membres d'Al-Qaïda dans le contexte de la participation du Canada à la campagne mondiale de lutte contre le terrorisme. Quatre soldats canadiens sont tombés durant cette campagne. En 2003, des unités des Forces canadiennes ont été dépêchées en Afghanistan dans le cadre de la FIAS constituée sous l'égide de l'OTAN; elles ont été affectées à la sécurité de Kaboul et de la région environnante. Trois autres soldats ont été tués au combat avant le départ de ces unités de l'Afghanistan en 2005. Ensuite, les Forces canadiennes ont pris la direction d'une équipe provinciale de reconstruction (EPR) à Kandahar en août 2005 et, au début de 2006, elles ont fourni l'élément de commandement et un groupement tactique d'infanterie à la brigade multinationale du Commandement régional Sud dans le cadre de l'opération américaine *Enduring Freedom*. Le printemps et l'été ont été marqués par d'intenses combats, et 13 autres soldats et un diplomate canadiens ont été tués avant la réintégration des soldats à la FIAS à la fin de juillet 2003. Les opérations de la FIAS n'ont offert aucun répit à nos soldats durant le reste de 2006. À la fin de l'année, 25 autres soldats canadiens avaient été tués, portant à 45 le total des décès de soldats canadiens en Afghanistan depuis 2002. Treize autres soldats canadiens sont morts en Afghanistan en 2007. Voilà à peu près ce que savent la plupart des Canadiens.

Comme il fallait s'y attendre, le Comité a relevé d'autres questions importantes au fil de son étude et les aborde au chapitre 4, dans les rubriques suivantes :

- a. Informer les Canadiens et le Parlement;
- b. La frontière afghano-pakistanaise;
- c. La condition des femmes en Afghanistan;
- d. Eradication de la culture du pavot;
- e. Traitement et transfert des détenus;
- f. Contribution à l'instruction des forces de sécurité afghanes;
- g. Un fardeau partagé à plusieurs.

Le troisième « D » — en l'occurrence la défense — n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Si les contingents des Forces canadiennes en poste en Afghanistan demeurent sous le commandement national du Canada, les contingents opérationnels relèvent eux du commandement opérationnel de l'OTAN. C'est l'OTAN, et non le Canada, qui est responsable de la direction générale des opérations militaires en Afghanistan. Le Canada n'intervient pas de façon autonome à cet égard. Il peut toujours opposer son « veto » à la façon dont les forces militaires sont utilisées et c'est à lui qu'il incombe de diriger les soldats canadiens qui participent aux opérations, mais l'influence opérationnelle du Canada ne s'exerce, comme cela a toujours été le cas, que par l'entremise de la chaîne de commandement de l'OTAN, où elle est invariablement proportionnelle à la contribution effective de chaque pays.

LE RAPPORT

Étant donné la complexité de la mission du Canada en Afghanistan, le Comité estime qu'il est important d'expliquer les aspects généraux de la mission dans son ensemble et de décrire les opérations des Forces canadiennes afin de dissiper les fausses perceptions que le public pourrait entretenir au sujet des activités de nos soldats là-bas. Les troupes canadiennes font beaucoup plus que de simplement combattre les talibans. En fait, elles font beaucoup plus que ce que nous en disent le gouvernement ou les médias. Le premier chapitre expose le contexte de la mission. Le deuxième est consacré à l'examen de la mission des Forces canadiennes. Le chapitre 3 s'attarde aux aspects expressément mentionnés dans le mandat de notre étude :

- a. Durée de la mission;
- b. État des effectifs;
- c. État du matériel;
- d. Lien entre les opérations de combat, le développement et la reconstruction;
- e. Participation des forces armées à l'aide humanitaire, au développement ou à la reconstruction;
- f. Équilibre;
- g. Critères d'évaluation de l'efficacité de la mission;
- h. Succès de la mission et autres obligations internationales.

nationale lorsqu'ils se lancent dans une mission d'envergnure à l'étranger, en particulier lorsque d'importants intérêts nationaux sont en jeu.

La politique gouvernementale fait aussi mention de l'approche « 3D », qui est l'acronyme utilisé pour décrire l'application concertée d'efforts de défense, de diplomatie et de développement dans les situations complexes de conflit et d'après-conflit. L'ensemble de la mission canadienne en Afghanistan⁷ fait effectivement intervenir l'ensemble des trois « D », mais pour comprendre l'objet principal du présent rapport, il faut comprendre le fonctionnement de chacun des trois « D ».

Le premier « D » renvoie à la diplomatie. Sous la gouverne du ministre des Affaires étrangères, il y a d'abord l'ambassadeur du Canada, David Sproule, qui se trouve sur place à l'ambassade du Canada à Kaboul. À titre de chef de la mission canadienne en Afghanistan⁸ il mène au nom du gouvernement du Canada des démarches diplomatiques auprès du gouvernement de l'Afghanistan et d'autres pays de la région, au besoin. Etant donné l'objet de la présente étude, les aspects relatifs à la diplomatie ne sont abordés dans le présent rapport que dans la mesure où ils ont une incidence directe sur la mission des FC en Afghanistan.

Le deuxième « D » — en l'occurrence le développement — relève en grande partie de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), qui contribue aux efforts de développement de reconstruction de la communauté internationale en Afghanistan. À l'instar d'autres grands pays donateurs, l'ACDI appuie les programmes et les projets nationaux approuvés par le gouvernement afghan et mis en œuvre sous la surveillance d'institutions multilatérales reconnues comme la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il importe de souligner ici que l'ACDI travaille sous l'égide d'autres organisations, et que les projets de développement ou de reconstruction ne sont pas le fait de son initiative directe. Elle finance des programmes et des projets internationaux dans l'ensemble du pays, y compris dans la province de Kandahar. Conformément au mandat de notre étude, le présent rapport ne traite des activités de l'ACDI que si elles ont une incidence directe sur la mission des Forces canadiennes dans la province de Kandahar.

Au cours de son étude, le Comité a appris qu'il existe des différences subtiles mais néanmoins importantes entre les notions d'aide, de développement, de reconstruction et de coopération civilo-militaire (COCIM). Il en sera question plus en détail au chapitre 4.

8

7 Voir le site Web du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/afghanistan/menu-en.asp>. Voir aussi le site Web de la Défense nationale en Afghanistan à http://www.forces.gc.ca/site/afghanistan/index_e.asp. Le site Web de l'Agence canadienne de développement international est : <http://www.acdi-cida.gc.ca/cida/web/acdiida.nsf/En/JUD-129153625-S6T>.

Durant la visite du Comité sur le site de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-Afg) en janvier 2006, le commandant de la FOI-Afg, brigadier-général Tim Grant, a affirmé sans équivoque que l'ambassadeur Sproule était « le chef canadien dans le pays ».

La politique gouvernementale décrit l'« approche pangouvernementale » du Canada en Afghanistan comme étant un effort d'intégration des ressources civiles, gouvernementales et militaires pour contribuer plus largement à l'initiative internationale de reconstruction de l'Afghanistan. Même si l'expression peut sembler nouvelle, l'idée ne l'est pas. Les pays font toujours intervenir tous les éléments de ce qui fait leur puissance

CONTEXTE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Troisièmement, et c'est là sans doute l'élément le plus important, le Canada a pris position dans ce conflit. Avec ses alliés, il a décidé d'appuyer le gouvernement démocratiquement élu de l'Afghanistan. La mission n'a pas et n'a jamais rien eu de commun avec une mission de maintien de la paix. La paix, la stabilité et la reconstruction sont certes des objectifs importants, mais il en va de même des efforts pour aider les forces afghanes responsables de la sécurité à éliminer la menace des insurgés talibans, afin non seulement de sécuriser l'environnement, mais aussi de le rendre propice à l'épanouissement de la démocratie et des droits de la personne. Si la sécurité générale était le seul objectif à atteindre, alors un régime taliban ou un gouvernement démocratique afghan pourrait s'en charger seul. Toutefois, la question qu'il faut se poser en réalité, c'est laquelle de ces deux formes de sécurité est la plus porteuse d'espoir, de dignité et de prospérité pour l'avenir du peuple afghan. Le Comité croit que l'avenir sous un régime féodal taliban signifiera un retour à la répression, à un niveau de vie en grande partie moyenâgeux et à une absence de dignité humaine. Le Canada a choisi de se joindre à la communauté internationale pour aider l'Afghanistan à se bâtir un avenir démocratique et prospère, et les Forces canadiennes continueront d'appuyer les forces afghanes responsables de la sécurité dans leur combat contre les talibans.

Deuxièmement, l'un des aspects sans doute les plus mal compris de la mission est que son objectif en est un de renforcement des capacités. Depuis le début, l'aide internationale offerte a pour but d'appuyer les Afghans. L'Accord de Bonn de 2001 et le Pacte pour l'Afghanistan de 2006 expliquent clairement le rôle prépondérant que doivent jouer les autorités afghanes. À l'origine, lorsque les unités canadiennes se sont jointes à la FIAS, à Kaboul, en 2003, elles ont ouvertement fait savoir que leur rôle allait se limiter à « diriger en arrière-plan » ou à offrir un appui « de deuxième ligne ». À Kandahar, ce rôle d'appui se poursuit. Le Canada participe aussi aux efforts de développement et de reconstruction sous l'égide d'organisations internationales (OI), d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organismes d'aide de l'ONU afin de fournir aux Afghans une aide adaptée à leurs propres priorités. Les Canadiens ne sont pas là pour faire le travail à la place des Afghans, ils sont là pour les aider à renforcer leur capacité de se prendre en mains et ainsi donner un « visage afghan » aux efforts de développement et de reconstruction. Il coule de source alors que les progrès ne peuvent être plus rapides que le rythme auquel s'effectue le renforcement des capacités du pays — c'est-à-dire le « rythme afghan ». Il ne sert donc à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes encore à les utiliser efficacement. Le Canada n'a aucun intérêt à essayer d'intervenir arbitrairement de son propre chef, s'il n'a pas le soutien de la communauté internationale.

connexes uniquement dans la mesure où ils se rapportent à la mission militaire canadienne. Les enjeux plus généraux relatifs à la diplomatie ou au développement seront examinés par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, qui a décidé de mener une vaste étude de haut niveau sur la mission canadienne en Afghanistan³.

FACTEURS FONDAMENTAUX

Tout au long de notre étude, nous avons constamment gardé à l'esprit les trois facteurs fondamentaux qui continuent de façonner la mission du Canada en Afghanistan.

Premièrement, le Canada n'intervient pas unilatéralement en Afghanistan. Il participe à un effort international dans chacun des trois volets d'intervention (3D), à savoir, la diplomatie, le développement et la défense. Par conséquent, les appels bien intentionnés pour exhorter le Canada à faire « ceci » ou à changer « cela » témoignent d'une vision trop simpliste des enjeux. Le Canada y œuvre sous l'égide des Nations Unies (ONU) et de l'OTAN et collabore à diverses stratégies, programmes et projets multilatéraux. Les efforts déployés par la communauté internationale en Afghanistan sont colossaux. Au-delà de 60 pays participent à l'initiative globale de développement et de reconstruction⁴. La Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)⁵, dispose d'un personnel de plus de 1 000 personnes (dont environ 80 % sont des Afghans) réparties dans 10 bureaux un peu partout dans le pays. Il y a 15 autres bureaux d'organismes des Nations Unies en Afghanistan et d'autres sont en voie d'être ouverts. La FIAS⁶ est constituée de contingents militaires de 37 pays totalisant près de 40 000 soldats.

La motion proposant de mener cette étude a été adoptée par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international le jeudi 1^{er} février 2007. Le libellé modifié de la motion est le suivant : « Que le Comité tienne des audiences, qui devront commencer dans les plus brefs délais, dans le but d'évaluer la mission du Canada en Afghanistan et de réviser l'angle actuel, et en conséquence, qu'il invite les ministres, les hauts fonctionnaires, les représentants de la société civile et de la diaspora appropriés et d'autres témoins pertinents ».

Peter Mackay, Témoinnages, Comité permanent de la défense nationale, 6 juin 2006, p. 1.

Au cours de la visite du Comité auprès de la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) en janvier 2006, le commandant de la FOI-AFG, le brigadier-général Tim Grant, a affirmé catégoriquement que l'ambassadeur Sproule était le « responsable canadien dans le pays ».

En plus de la représentation nationale officielle aux différents échelons de l'OTAN, il est intéressant de noter que les Canadiens ont occupé bon nombre de postes importants au sein de l'état-major de l'OTAN depuis que le Canada est présent en Afghanistan. Le général R.R. Henault, ex-CEMD, préside le Comité militaire de l'OTAN depuis 2004. De même, le major-général Ivan Fenton est directeur adjoint des opérations auprès de l'état-major militaire au siège de l'OTAN depuis 2004 lui aussi. En 2006, le major-général Angus Watt a été nommé commandant adjoint (air) au quartier général de la FIAS. Le colonel Mike Kampman est actuellement le chef d'état-major du Commandement régional Sud. Dernièrement, le brigadier-général Jim Ferron s'est vu confier les fonctions de chef du personnel de renseignement de la FIAS. Le gouvernement a aussi annoncé que le Commandement régional Sud sera encore une fois dirigé par un officier canadien en 2007 et que la FIAS pourrait bien l'être elle aussi en 2008.

les deux guerres mondiales. Elle a imposé la paix dans les Balkans de l'après-guerre froide. Elle n'a jamais connu l'échec. À l'heure actuelle, en Afghanistan, l'OTAN intervient pour la première fois hors de son secteur géographique habituel afin de ramener la paix et la stabilité dans un pays en crise. Elle viendra à bout des obstacles là aussi.

Notre confiance ne doit toutefois pas nous empêcher de bien mesurer les difficultés et les dangers posés par la pacification et la stabilisation de l'Afghanistan.

Nous sommes conscients que la présence et l'avenir de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan relèvent d'une décision entièrement politique, mais nous avons cru bon de nous en remettre aussi à des sources de « données de terrain » pour éviter que nos délibérations et nos conclusions ne deviennent tellement politiques, théoriques ou déconnectées de la réalité qu'elles en perdent toute utilité. Tout au long de son étude, le Comité s'est efforcé de recueillir les observations franches de militaires canadiens, hommes et femmes, et de leur famille. À cet égard, nous tenons à souligner particulièrement nos visites aux bases des Forces canadiennes (BCF) d'Edmonton et de Petawawa, où nous avons pu rencontrer bon nombre de soldats de retour de mission, certains d'entre eux blessés, et leurs conjoints. Ensemble, ils ont réussi à nous donner un aperçu spécial des effets de la mission que jamais aucun témoignage, ni aucune étude de seconde main ne nous auraient permis d'obtenir. Plus important encore, et point culminant de notre étude, nous avons eu la chance de rendre visite à la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) à l'aéroport de Kandahar. Cette visite nous a permis de voir si la réalité sur le terrain était bel et bien conforme aux témoignages recueillis jusque-là.

La contribution d'autres témoins, en particulier ceux ayant une expérience récente en Afghanistan, nous a aussi été extrêmement utile. Les témoignages d'un vaste éventail d'universitaires et de diplomates, conjugués à ceux de porte-parole en matière de défense, de développement international et de questions féminines, ont grandement fait avancer nos travaux. Les officiers militaires de retour d'Afghanistan, qui ont travaillé au sein de quartiers généraux de forces armées responsables ou auprès du chancelier du gouvernement afghan, ont jeté un éclairage nouveau sur les grands enjeux en cause. Nous sommes également reconnaissants aux ministres Mackay, O'Connor et Verner des renseignements qu'ils nous ont fournis.

Étant donné les enjeux parfois vitaux rattachés à cette mission, le Comité s'est efforcé de mener son étude avec la plus grande neutralité. Nous avons essayé d'examiner les questions avec objectivité et de proposer des recommandations réalistes qui, si elles sont mises en œuvre rapidement et avec détermination, amélioreront la qualité et la portée des efforts de défense du Canada en Afghanistan et, de ce fait, celles de la mission dans son ensemble.

L'objet principal de notre étude porte sur la mission des Forces canadiennes en Afghanistan et, par conséquent, le présent rapport traite essentiellement des enjeux liés au rétablissement de la sécurité dans la province de Kandahar. Nous abordons des enjeux

Le personnel diplomatique de même que les responsables canadiens du développement et des opérations militaires en poste à Kandahar nous ont tous affirmé qu'ils savent exactement pourquoi ils sont là-bas, que la situation s'améliore progressivement et que le moment est mal choisi pour renoncer. Plus que quiconque, ils savent qu'il est possible de mener à bien la mission et nous sommes d'accord avec eux. C'est pourquoi le présent rapport présente un point de vue positif, mais réaliste et objectif des réalisations et des perspectives militaires du Canada en Afghanistan.

Nous sommes réalistes et savons que la tâche n'est pas encore terminée et que ce qui reste à faire exige de la part des courageux Canadiens un travail de titan. Les soldats canadiens devront encore se battre contre les insurgés talibans. Les diplomates devront encore agir comme conseillers auprès d'une démocratie afghane encore vacillante. Les agents responsables du développement et les coopérants devront encore fournir ressources et soutien aux Afghans dans le besoin éparpillés dans les campagnes. Notre rapport dresse donc un bilan réaliste et constructif de la mission du Canada en Afghanistan. Nos constatations nous ont amenées à formuler des recommandations claires et réalisables qui, si elles sont mises en œuvre rapidement et avec détermination, aideront le Canada à contribuer, comme il se doit, aux efforts internationaux de développement sous l'égide des Nations Unies et à assumer son rôle de leadership dans le cadre des opérations militaires de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) visant à sécuriser l'ensemble de la province de Kandahar.

L'envoi de ressources humaines et financières à l'étranger est l'une des décisions les plus importantes et lourdes de conséquences que doit prendre un gouvernement. Le Parlement a un rôle central à jouer dans ce genre de décisions. Le Comité saisit donc bien toute la portée de son devoir d'examen de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan.

La première leçon tirée par le Comité est que la mission du Canada en Afghanistan est une entreprise noble, mais aussi extrêmement délicate et complexe.

Le succès de la mission internationale en Afghanistan exige de la persévérance. Les efforts déployés par la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN pour aider les forces afghanes responsables de la sécurité à établir un environnement sûr ont porté fruit dans la majorité du pays et continuent de progresser dans les provinces du sud et de l'est. Le Comité comprend tout à fait les obstacles qui se posent à la FIAS en 2007, mais nous croyons que la chose à faire est de poursuivre le travail amorcé pour surmonter ces obstacles plutôt que de simplement s'attarder à la difficulté de l'entreprendre. Nous nous réjouissons de toutes les opérations préventives de la FIAS qui ont à toutes fins pratiques permis d'éviter l'« offensive du printemps » qu'on escomptait de la part des talibans.

Il ne faut pas oublier que l'OTAN est la plus puissante et la plus fructueuse alliance de toute l'histoire de l'humanité et aussi la force de maintien de la paix la plus efficace au monde pour toute la dernière moitié du XX^e siècle. Elle a rétabli la paix en Europe après

INTRODUCTION

Les insurgés ont choisi de tester le Canada et le Canada a répondu magnifiquement.

Général James Jones
Commandant suprême des puissances alliées pour l'Europe¹

MANDAT DE L'ÉTUDE

Le mandat adopté le 16 mai 2006 par le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes est ainsi libellé :

Que le Comité étudie les divers aspects de la mission des troupes canadiennes en Afghanistan, tels que sa durée, l'état des troupes et des équipements, le rapport entre le volet de la mission directement lié aux opérations de combat et celui qui vise à contribuer à la reconstruction du pays ainsi que les critères d'évaluation qui permettront d'évaluer le succès de cette mission, le tout afin de déterminer s'il est possible de la mener à bien tout en respectant les autres obligations du Canada sur la scène internationale, et qu'il présente ses recommandations dans un rapport à la Chambre au terme de son étude².

GÉNÉRALITÉS

La Force opérationnelle interarmées en Afghanistan est la formation la plus apte au combat, la mieux entraînée, la mieux équipée et la mieux dirigée du genre à jamais avoir été déployée par le Canada. Son intervention a été pertinente sur le plan stratégique, efficace sur le plan opérationnel et déterminante sur le plan tactique.

D'autres comptes rendus de la mission du Canada en Afghanistan sont teintés de pessimisme et certains réclament la fin de la participation du Canada à la mission en Afghanistan. Le Comité sait que le Canada est capable de plus. Les Canadiens n'ont jamais abdiqué leurs responsabilités à l'égard des populations dans le besoin, ni refusé non plus d'assumer le leadership des opérations lorsque la situation l'exigeait. Les obstacles n'infirmeront pas notre volonté nationale. Notre histoire militaire est celle de Canadiens prêts à aller défendre les intérêts nationaux du Canada à l'étranger et se battre au nom d'autres populations incapables de se défendre elles-mêmes. De Vimy à Visoko, de Kaboul à Kaboul et de Paardeberg à Panywayi, les missions militaires canadiennes se sont toutes acquittées du travail qu'elles avaient à faire en dépit des difficultés.

1 Major-général Michel Gauthier, Témoignages, Comité permanent de la défense nationale, réunion n° 22, 8 novembre 2006.

2 Comité permanent de la défense nationale, Procès-verbal, réunion n° 2, le mardi 16 mai 2006.

En guise de conclusion, nous reconnaissons bien humblement que bon nombre de nos proches alliés traditionnels assument effectivement leur part du fardeau du combat et consacrent énormément de ressources au développement et à la reconstruction dans le sud de l'Afghanistan. À l'instar du Canada, plusieurs d'entre eux ont payé de leur sang et de leurs deniers. Nous pouvons certes en exhorter d'autres à faire davantage, mais il n'y a pas de meilleure façon de les inciter à faire leur part que de continuer nous-mêmes à exercer un véritable leadership. À cet égard, la mission militaire du Canada en Afghanistan a porté fruit. Les hommes et les femmes membres des Forces canadiennes ont participé à l'écriture d'une autre merveilleuse page de l'histoire canadienne.

temporairement la sécurité, mais parce que les travaux de reconstruction tardent à se mettre en marche, il est difficile de convaincre les Afghans de rentrer chez eux. Les fonds du MDN destinés au commandant de la FOI-AFG sont arrivés rapidement et ont permis de financer la mise en chantier de certains projets locaux, mais les fonds plus importants provenant de l'ACDI ont mis plus de temps à arriver. Tout indique cependant que les formalités administratives ont été assouplies et que l'acheminement des fonds de développement de l'ACDI est maintenant plus fluide.

Certains dossiers ont quelque peu porté ombrage aux réalisations de nos militaires. D'abord, un certain nombre d'enquêtes, basées sur des allégations non vérifiées, sont en cours au Canada pour faire la lumière sur le traitement réservé aux détenus afghans dans les prisons canadiennes et sur le transfert de ces détenus aux autorités afghanes. Ensuite, certaines inquiétudes ont été exprimées au sujet de la qualité de l'arrangement technique conclu entre les Forces canadiennes et le ministère de la Défense nationale de l'Afghanistan en ce qui concerne les modalités de transfert des détenus par les Forces canadiennes aux autorités afghanes responsables de la sécurité. Cependant, un second arrangement, qui a remplacé le premier, a dissipé une bonne partie de ces préoccupations. Enfin, les combats entre la FIAS et les insurgés talibans ont fait quelques victimes innocentes parmi les civils afghans. La plupart de ces malheureux incidents représentaient des dommages collatéraux associés à des frappes aériennes. Le Canada n'a pas d'avion de combat en Afghanistan et même si les troupes canadiennes n'ont pas participé directement à ces frappes, les Afghans mécontents ne font habituellement pas la différence entre les troupes étrangères. De plus, il est arrivé que les troupes canadiennes tirent sur des civils afghans dans le cours de leurs opérations. Peu importe leurs circonstances, ces regrettables incidents sont un souci constant dans la campagne menée pour « conquérir le cœur et l'esprit » du peuple afghan.

Aucun des témoins qui ont comparu devant le Comité ne s'attend à ce que le problème militaire en Afghanistan se règle d'ici février 2009. Tout le monde croit qu'il faudra beaucoup plus de temps. Certains parlent de dizaines d'années; d'autres, de générations; mais tous envisagent un engagement à long terme. Cela nous oblige à nous interroger sur la question de savoir s'il y a lieu ou non de prolonger le mandat de la mission.

Pour répondre à cette question, le Comité propose certaines recommandations sur les moyens que le gouvernement pourrait prendre pour améliorer sa façon de transmettre l'information à la population canadienne en général et au Parlement. En bout de ligne, le Comité recommande la tenue d'un débat parlementaire en 2008 sur la question de savoir si la mission doit être prolongée au-delà de février 2009. Dans l'intervalle, le Comité trouve important de rappeler que le Canada n'est pas le seul à intervenir. Le Canada et ses alliés — les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, l'Estonie et la Roumanie — déploient près de 12 000 soldats (2 500 Canadiens) dans le sud de l'Afghanistan. Si nos troupes partent, un autre pays devra prendre la relève.

équilibre et volume des effectifs ou montant d'argent investi. En fait, l'équilibre se mesure beaucoup mieux en fonction des *résultats*. Si l'on se fie aux travaux de l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) de Kandahar pilotée par le Canada et de l'Équipe consultative stratégique—Afghanistan qui travaille avec les ministères du gouvernement afghan à Kaboul, la mission militaire a toujours eu un degré d'équilibre qui échappe à la plupart des Canadiens.

Un grand nombre de soldats des Forces canadiennes participent à l'entraînement de l'Armée nationale afghane et se battent aux côtés des soldats afghans. Le Canada pourrait faire plus à ce chapitre, puisque la mise en place d'une Armée nationale afghane compétente, efficace et capable de protéger le pays constitue une condition préalable essentielle au retrait des troupes étrangères de l'Afghanistan.

Nos troupes ont été témoins d'importantes opérations de combat et l'ont emporté dans chaque grand affrontement tactique contre les talibans, mais elles ont payé un lourd tribut. Jusqu'ici, 58 Canadiens ont perdu la vie en Afghanistan. Beaucoup d'autres ont été blessés — 205 au 30 avril 2007. Les soldats qui subissent des blessures corporelles sont pris en charge par un système médical de calibre international qui fonctionne grâce au soutien des troupes multinationales et alliées, depuis le champ de bataille jusqu'au Canada. La capacité des Forces canadiennes de diagnostiquer et de traiter les traumatismes psychiques a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie et les soins offerts aux soldats victimes de stress opérationnel à la suite de leur service en Afghanistan font l'objet d'une attention considérable. Pour la première fois aussi, les familles des soldats envoyés en mission reçoivent l'aide de professionnels en santé mentale, même si la situation à ce chapitre est encore loin d'être parfaite.

Les soldats canadiens en poste en Afghanistan disposent de certaines des meilleures pièces d'équipement au monde et, ce qui est sans doute plus important encore, l'amélioration du processus d'acquisition de matériel de défense a grandement accéléré la livraison de nouveau matériel opérationnel important. Alors que l'envoi de matériel important aux troupes sur le terrain pouvait auparavant prendre jusqu'à 10 ans ou même plus, de nouvelles pièces d'artillerie, de nouveaux véhicules blindés de transport du personnel résistant aux mines, des véhicules aériens sans pilote et d'autres matériaux de blindage pour les camions ont tous été livrés en Afghanistan dans l'année suivant la date où les commandants en ont fait la demande. C'est là un premier signe encourageant de la volonté du gouvernement de faciliter la collaboration entre l'état-major militaire et les fonctionnaires.

L'aide à la reconstruction et au développement a cependant été plus tardive à venir. En 2006, à l'issue d'importantes opérations de combat, il a fallu trop de temps avant que des projets de reconstruction et de développement ne soient mis en chantier pour atténuer les effets des opérations de la FIAS sur la population locale, dont une bonne partie avait pris le chemin de l'exode et ne pouvait pas revenir tant que de nouveaux puits n'avaient pas été creusés, que les maisons n'avaient pas été réparées et que l'approvisionnement alimentaire n'avait pas repris. Les forces militaires canadiennes sont en mesure d'assurer

être plus rapides que le rythme auquel s'effectue le renforcement des capacités du pays — c'est-à-dire le « rythme afghan ». Il ne sert donc à rien de précipiter l'envoi de fonds, de ressources humaines et d'équipement si les structures en place ne sont pas prêtes encore à les utiliser efficacement. Troisièmement, et c'est là sans doute l'élément le plus important, le Canada a pris position dans ce conflit. Avec ses alliés, il a décidé d'appuyer le gouvernement démocratiquement élu de l'Afghanistan. La mission n'a pas et n'a jamais rien eu de commun avec une mission de maintien de la paix.

Les risques sont généralement de trois ordres. D'abord, la principale menace directe pour la sécurité nationale de l'Afghanistan et pour les troupes canadiennes réside dans la présence des talibans qui continuent à fomenter la rébellion contre le gouvernement afghan et utilisent des tactiques de guérilla contre la FOI-AFG, notamment des attentats-suicides, des engins explosifs improvisés et des embuscades à la mitrailleuse et au fusil lance-grenades. La deuxième menace réside dans le climat malsain créé par l'effet conjugué de la corruption, du commerce illégal de la drogue et de l'influence constante exercée par les seigneurs de la guerre à l'extérieur de la capitale, Kaboul. Quant à la troisième forme de menace, le Comité estime qu'elle est plus près de nous. Elle réside dans notre propre impatience face à la lenteur des progrès accomplis en Afghanistan. Le fait est que les militaires ne peuvent à eux seuls résoudre le problème de l'Afghanistan.

Aussi fier qu'il puisse l'être de la contribution des militaires canadiens, le Comité n'en est pas moins conscient des lourds défis posés par l'ensemble de la mission internationale en général et la mission canadienne en particulier en Afghanistan. Nous avons constaté que, malgré certains signes récents d'amélioration, le travail d'information du gouvernement canadien et des médias pour renseigner la population canadienne en général et les parlementaires sur la mission militaire du Canada en Afghanistan a grandement laissé à désirer. Le gouvernement aurait pu faire davantage et les médias auraient pu être beaucoup plus nuancés dans leurs reportages et faire une plus grande place aux interventions non militaires que nos troupes ne cessent de mener là-bas. À cet égard, nous nous réjouissons de la publication par le gouvernement d'un rapport expliquant les progrès accomplis par la mission canadienne en Afghanistan³.

Les opposants à la mission lui reprochent son déséquilibre et estiment qu'il faut intensifier l'offensive diplomatique et les efforts de développement et réduire les opérations de combat. Pratiquement toutes les personnes que nous avons rencontrées, y compris les commandants, conviennent de la nécessité d'accentuer les efforts de développement, mais ils signalent que la sécurité l'emporte sur le développement et que tant qu'un niveau minimum de sécurité n'aura pas été établi, l'acheminement de l'aide au développement ne pourra être aussi fluide que voulu. De plus, les reproches formulés au sujet du déséquilibre de la mission reposent habituellement sur des hypothèses simplistes qui confondent

avoir été déployée par le Canada. Elle figure au nombre des meilleurs contingents nationaux de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS).

Les Forces canadiennes sont en Afghanistan :

- a. Pour défendre les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et contribuer à faire en sorte que l'Afghanistan ne redevienne pas un refuge pour les terroristes du monde entier;

- b. À l'invitation du gouvernement démocratiquement élu de la République islamique d'Afghanistan, pour aider à sécuriser l'environnement et le rendre propice à l'instauration d'un état de droit, au respect des droits de la personne et à la prospérité économique;

- c. Pour soutenir nos alliés et nos autres nations amies au sein de l'ONU, de l'OTAN et du G8 et exercer notre leadership dans l'une des zones opérationnelles les plus difficiles.

La leçon la plus importante que le Comité a tirée de son étude est sans doute la suivante : la mission des Forces canadiennes en Afghanistan est une entreprise hautement complexe et noble. Notre position est extrêmement délicate et il n'existe pas de solution simple, ni de remède miracle. Ce pays aura besoin d'un appui international pour au moins une dizaine d'années encore, si ce n'est toute une génération.

L'une de nos constatations les plus importantes est que les Canadiens ne sont en général pas suffisamment informés au sujet de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan, de sorte que bon nombre d'entre eux ne comprennent pas bien ce que nos militaires font là-bas. Dans notre rapport, nous prenons donc le temps d'expliquer le cadre et le contexte complexes dans lequel les Forces canadiennes doivent évoluer. Nous abordons ensuite le mandat des Forces canadiennes en Afghanistan. Les chapitres subséquents s'attardent aux aspects précis énoncés dans le mandat de notre étude et à d'autres questions importantes qui ont attiré notre attention au fil de nos travaux et sur lesquelles nous avons aussi décidé de nous pencher.

Le Comité a dégagé trois facteurs importants qui ont une incidence déterminante sur la mission des Forces canadiennes. Premièrement, le Canada n'intervient pas unilatéralement en Afghanistan. Par conséquent, les appels bien intentionnés pour exhorter le Canada à faire « ceci » ou à changer « cela » témoignent d'une vision trop simpliste des enjeux. Deuxièmement, l'un des aspects sans doute les plus mal compris de la mission est que son objectif en est un de renforcement des capacités. Depuis le début, l'aide internationale offerte a pour but d'appuyer les Afghans. Les Canadiens ne sont pas là pour faire le travail à la place des Afghans, ils sont là pour les aider à renforcer leur capacité de se prendre en mains et ainsi donner un « visage afghan » aux efforts de développement et de reconstruction. Il coule de source alors que les progrès ne peuvent

Le mandat adopté le 16 mai 2006 par le Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes est ainsi libellé :

Que le Comité étudie les divers aspects de la mission des troupes canadiennes en Afghanistan, tels que sa durée, l'état des troupes et des équipements, le rapport entre le volet de la mission directement lié aux opérations de combat et celui qui vise à contribuer à la reconstruction du pays ainsi que les critères d'évaluation qui permettront d'évaluer le succès de cette mission, le tout afin de déterminer s'il est possible de la mener à bien tout en respectant les autres obligations du Canada sur la scène internationale, et qu'il présente ses recommandations dans un rapport à la Chambre au terme de son étude .

Le présent rapport porte tout particulièrement sur la mission militaire du Canada en Afghanistan.

Le Canada est signataire du Pacte pour l'Afghanistan de 2006², conclu entre la communauté internationale et le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan, et en vertu duquel la communauté internationale s'engage à aider l'Afghanistan à renforcer sa capacité de reconstruire le pays. À cette fin, trois grands domaines d'activités — ou « axes » d'intervention — ont été définis :

a. Sécurité;

b. Gouvernance, règle de droit et droits de l'homme;

c. Développement économique et social.

Le contingent militaire canadien — la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan (FOI-AFG) — représente l'un des trois « D » — en l'occurrence, la « défense » — qui, conjugué aux efforts de diplomatie et de développement, forme l'approche 3D adoptée par le gouvernement dans les situations complexes de conflit et d'après-conflit. L'approche 3D s'inscrit elle-même dans la démarche pangouvernementale généralement privilégiée par le gouvernement pour gérer les situations de crise modernes.

Le Comité constate que la FOI-AFG est la mission la plus efficace au combat, la mieux entraînée, la mieux dirigée, la mieux équipée et la mieux appuyée du genre à jamais

1 Comité permanent de la défense nationale, Procès-verbal, réunion n° 2, le mardi 16 mai 2006.

2 Pour consulter le Pacte pour l'Afghanistan, voir le site Web de la MANUA à l'adresse suivante : <http://www.unama-atg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>.

- Caporal Clinton John Orr, M.V.M.
- Capitaine Derek Prohar, M.V.M.
- Capitaine Michael John Reekie, M.V.M.
- Caporal Joseph Jason Lee Ruffolo, M.V.M.

permet à nos combattants de se concentrer sur leur mission. Il s'agit là d'un service de premier ordre qu'ils rendent au Canada, et nous aimerions que tous les Canadiens le reconnaissent.

Le Comité tient en outre à saluer officiellement le courage et le sens du devoir des membres suivants des Forces canadiennes qui ont été récompensés pour des actes de bravoure lors d'affrontements contre l'ennemi en Afghanistan.

Etoile de la vaillance militaire¹

- Major William Hilton Fletcher, E.V.M., C.D.
- Soldat Jess Randall Larochelle, E.V.M.
- Caporal Sean Teal, E.V.M.
- Sergeant Patrick Tower, E.V.M., C.D.

Médaille de la vaillance militaire

- Caporal Chad Gerald Cheverfils, M.V.M.
- Sergeant Michael Thomas Victor Denine, M.V.M., C.D.
- Caporal-chef Collin Ryan Fitzgerald, M.V.M.
- Caporal Jason Funnell, M.V.M.
- Soldat Jason Carl Allan Lamont, M.V.M.
- Caporal-chef Sean Hubert Niefer, M.V.M.
- Soldat Michael Patrick O'Rourke, M.V.M.

¹ Les décorations de la vaillance militaire sont des distinctions honorifiques nationales décernées pour actes de bravoure et de dévouement face à l'ennemi. Ces médailles, approuvées par Sa Majesté la reine Elizabeth II en 1993, sont la Croix de Victoria, l'Etoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire. La Croix de Victoria est décernée pour reconnaître des actes de bravoure ou d'abnégation insignes, ou le dévouement ultime au devoir, face à l'ennemi. L'Etoile de la vaillance militaire est décernée pour reconnaître des services éminents accomplis avec courage face à l'ennemi. La Médaille de la vaillance militaire est décernée pour actes de bravoure ou de dévouement face à l'ennemi.

Nous avons débattu de l'idée que le Comité reçoive, à huis clos ou dans des documents classifiés, des comptes rendus des opérations internationales, ce qui poserait, nous en sommes conscients, certaines difficultés. J'estime cependant que, en dépit de celles-ci, il serait extrêmement utile d'offrir à un groupe de parlementaires des séances d'information fermées, non partisans, parrainées par le gouvernement sur les opérations internationales du Canada. Ainsi, ces parlementaires seraient bien au fait des missions et auraient en conséquence des attentes réalistes. On s'attendrait par ailleurs qu'ils fassent preuve de réserve dans les débats parlementaires ultérieurs et qu'ils respectent les obligations qui leur incomberaient en tant que dépositaires d'informations sensibles.

Compte tenu de la complexité singulière du problème afghan, nous avons été étonnés de constater qu'on simplifierait souvent le débat outre mesure, tant en ce qui concerne la situation que sa solution. Les perceptions erronées abondaient. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que, outre les tâches énoncées dans son mandat officiel, le Comité devait aussi effectuer un examen non partisan, éclairé, exact et constructif de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan. Nous espérons que les Canadiens trouveront son travail utile.

Tout au long de son étude, le Comité a grandement bénéficié de l'expérience et de la participation élocuente de M. Ujjal Dosanjh. Après le voyage en Afghanistan en janvier 2007, M. Dosanjh a été réaffecté à son poste de porte-parole de l'Opposition officielle en matière d'affaires étrangères et il a dû quitter le Comité. Au nom de tous les membres, je le remercie de sa contribution et lui souhaite tout le succès possible dans ses nouvelles fonctions.

Lorsque des militaires canadiens sont déployés dans un autre pays, soit sur un navire qui patrouille la mer d'Arabie, dans un avion de surveillance qui surveille l'espace aérien afghan ou dans une paire de bottes poussiéreuses pour arpenter les villages du district de Zhari, leurs familles continuent de servir ici au pays. Les femmes et les maris assument la tâche de gérer la vie familiale pendant que les conjoints sont affectés en Afghanistan ou à proximité. Les fils et les filles s'inquiètent pour maman ou papa. Les mères et les pères craignent pour leur fille ou leur fils soldat. D'autres proches partagent le stress et l'inquiétude.

Le Comité sait que dans des localités comme Victoria, Edmonton, Petawawa, Trenton, Valcartier, Gagetown et Halifax, des familles militaires essaient de mener une vie aussi normale que possible tandis que le père ou la mère, un fils ou une fille participe au loin à une périlleuse mission opérationnelle. Nous voulons saluer l'endurance et le courage remarquables dont font preuve les conjoints de militaires, leurs fils et leurs filles, de même que leurs mères et pères qui « tiennent le fort » au pays. Leur rôle pour ce qui est de préserver le bonheur et la stabilité au foyer revêt une importance capitale car il

La mission des Forces canadiennes en Afghanistan est une opération extraordinairement complexe. Le Comité a travaillé d'arrache-pied pour la comprendre. Outre l'audition de nombreux témoins, nous avons effectué deux visites d'étude à d'importantes bases des Forces canadiennes qui appuient les effectifs déployés et nous nous sommes rendus en Afghanistan pour observer les femmes et les hommes des Forces en action. À chaque occasion, nous avons pu constater que les membres du personnel et leurs familles servaient leur pays avec un sens de l'honneur, un courage et un professionnalisme d'une qualité rarement égalée où que ce soit dans le monde. Nous leur vouons une profonde admiration et les remercions pour ce qu'ils sont en train d'accomplir.

Ce rapport porte sur la conduite de la mission des Forces canadiennes en Afghanistan. Le Comité tient à préciser que toute critique de la mission qu'il y formule ne vise d'aucune façon les militaires, hommes et femmes, qui servent si vaillamment en notre nom. En offrant nos vues et nos recommandations, nous voulons être perçus uniquement comme jouant notre rôle d'aider le Parlement à tenir le gouvernement responsable de ses politiques et de leur exécution.

Le déploiement de forces militaires est l'une des décisions les plus difficiles et les plus importantes qu'un gouvernement ait à prendre. Une fois le pays engagé dans une telle démarche, le Parlement se livre à l'exercice délicat, mais nécessaire, d'effectuer un examen critique — et, on l'espère, constructif — de la mission, afin d'assurer que celle-ci répond aux objectifs politiques et stratégiques fixés par le gouvernement. C'est la tâche difficile, mais terriblement importante, que nous nous sommes assignée.

La mission militaire en Afghanistan constitue la première occasion où les Forces canadiennes se sont trouvées en situation de combat intense depuis la guerre de Corée. Non seulement nos soldats ont dû apprendre rapidement, mais le gouvernement et les Canadiens ont dû vivre un apprentissage accéléré, mais encore incomplet, pour bien saisir la nature du travail à accomplir en Afghanistan. De l'avis du Comité, s'il est vrai que les Forces canadiennes continuent de s'adapter en Afghanistan, elles ont certainement appris assez et assez vite pour se retrouver parmi les contingents nationaux les plus compétents et les plus efficaces. Le gouvernement continue lui aussi d'apprendre comment guider, gérer et intégrer les éléments de la puissance nationale dans une opération à l'étranger, certains ministères y parvenant plus rapidement que d'autres. À bien des égards, les parlementaires et le public canadien ont une longueur de retard pour ce qui est de saisir la nature et le détail de l'opération et, s'il est porté à vouloir que tout aille pour le mieux, il se demande encore si on fait ce qu'il faut pour cela. À ce chapitre, il reste du pain sur la planche pour le gouvernement, lequel, en plus de simplement donner des explications, doit sensibiliser et motiver davantage les Canadiens.

COMMÉMORATION

Le présent rapport est dédié à la mémoire des 58 Canadiens et Canadiennes qui, au moment de l'adoption du rapport, étaient décédés en Afghanistan au service de leur pays.

Sergent Donald Lucas	Caporal Glen Arnold, CD
Bombardier Myles Stanley John Mansell	Caporal-chef Raymond Arndt
Caporal Matthew McCully	Caporal Robbie Christopher Beerentenger
Caporal Kevin Megeney	D' Glyn Berry
Adjudant Frank Robert Mellish, CD	Caporal Anthony Joseph Boneca
Caporal Robert Thomas James Mitchell	Caporal David Braun
Caporal Keith Morley, CD	Soldat David Byers
Caporal Jamie Brendan Murphy	Cavallier Darryl Caswell
Adjudant Richard Francis Nolan, CD	Soldat Robert Costall
Caporal Randy Payne	Soldat William Jonathan James Cushley
Cavallier Patrick James Pentland	Soldat Kevin Dallaire
Caporal Brent Poland	Caporal Paul Davis
Caporal-chef Darrell Jason Priede	Caporal Matthew David James Dinning
Caporal Christopher Jonathan Reid, CD	Caporal Ainsworth Dyer
Sergent Robert Alan Short	Caporal Andrew James Eykelboom
Soldat Nathan Smith	Adjudant-chef Robert Girouard, CD
Sergent Shane Stachnik	Sergent Craig Paul Gillam, CD
Caporal Christopher Paul Stannix	Capitaine Nichola Kathleen Sarah Goddard, M.S.M.
Caporal-chef Allan Stewart	Caporal Francisco Gomez, CD
Caporal Albert Storm, CD	Soldat Richard Green
Sergent Darcy Scott Tedford, CD	Soldat David Robert Greenslade
Lieutenant William Turner	Soldat Mark Anthony Graham
Caporal-chef Jeffrey Scott Walsh	Sergent Vaughan Ingram
Caporal Jason Patrick Warren	Caporal Shane Keating
Caporal Aaron E. Williams	Caporal Bryce Jeffrey Keller
Soldat Blake Neil Williamson	Soldat Kevin Vincent Kennedy
Cavallier Mark Andrew Wilson	Soldat Josh Kiukie
Caporal-chef Corporal Timothy Wilson	Caporal-chef Anthony Klumpenhower
Soldat Braun Scott Woodfield	Sergent Marc D. Léger

110	TRAITEMENT ET TRANSFERT DES DÉTENUSS.....
114	CONTRIBUTION À L'INSTRUCTION DES FORCES DE SÉCURITÉ AFGHANES
115	Instruction de l'Armée nationale afghane
118	Instruction de la Police nationale afghane
121	UN FARDEAU PARTAGÉ À PLUSIEURS
123	CONCLUSION
127	LISTE DES RECOMMANDATIONS.....
133	ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....
139	ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES
141	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
143	OPINION SUPPLÉMENTAIRE DU PARTI LIBÉRAL
151	OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....
161	OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

CHAPITRE 3 — QUESTIONS À L'ÉTUDE	63
DURÉE DE LA MISSION	63
ÉTAT DES EFFECTIFS	65
Services de santé	66
Blessures corporelles	67
Traumatismes psychologiques	69
Soutien social aux victimes de stress opérationnel (SSVSO)	72
Commodités	73
Le front intérieur	75
ÉTAT DU MATÉRIEL	77
LIEN ENTRE LES OPÉRATIONS DE COMBAT, LE DÉVELOPPEMENT ET LA RECONSTRUCTION	80
Aide humanitaire, développement, reconstruction et COCIM	80
Participation des forces armées à l'aide humanitaire, au développement ou à la reconstruction	82
ÉQUILIBRE	85
CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISSION	92
SUCCÈS DE LA MISSION ET AUTRES OBLIGATIONS INTERNATIONALES	94
CHAPITRE 4 — AUTRES QUESTIONS IMPORTANTES	97
INFORMER LES CANADIENS ET LE PARLEMENT	97
Une mission méconnue du grand public	98
Information du Parlement sur la mission	100
COLLABORATION DU MDN AUX DÉPLACEMENTS DU COMITÉ	101
LA FRONTIÈRE AFGHANO-PAKISTANAISE	103
LA CONDITION DES FEMMES EN AFGHANISTAN	106
ÉRADICATION DE LA CULTURE DU PAVOT	107

CHAPITRE 2 — LA MISSION	39
GÉNÉRALITÉS	39
LE MANDAT	41
LA MISSION	43
ENGAGEMENTS	44
Opération APOLLO	45
Opération ALTAIR	46
Opération ACCIUS	46
Opération ARCHER	46
Opération ARGUS	47
Opération ATHENA	49
Contribution de la Force aérienne du Canada	52
Contribution de la Marine canadienne	53
COMMANDEMENT NATIONAL ET COMMANDEMENT OPÉRATIONNEL	54
Commandement national	54
Commandement opérationnel	54
OPÉRATIONS CINÉTIQUES ET NON CINÉTIQUES	55
ZONES DE DÉVELOPPEMENT AFGHANES	57
L'ÉQUIPE PROVINCIALE DE RECONSTRUCTION DE KANDAHAR (EPRK)	57
La gamme de compétences	58
La sécurité	59
L'acheminement des fonds	59

TABLE DES MATIÈRES

COMMÉMORATION	xi
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
Étoile de la vaillance militaire	3
Médaille de la vaillance militaire	3
RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION.....	11
MANDAT DE L'ÉTUDE.....	11
GÉNÉRALITÉS.....	11
FACTEURS FONDAMENTAUX.....	14
CONTEXTE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE.....	15
LE RAPPORT	17
CHAPITRE 1 — LE CONTEXTE.....	19
GÉNÉRALITÉS.....	19
LE CANADA ET L'AFGHANISTAN	20
D'UN ÉTAT CHANCELANT.....	21
... À UN ÉTAT DÉFAILLANT.....	25
LA SITUATION ACTUELLE.....	26
LES MENACES	29
Les talibans	29
Corruption, seigneurs de la guerre et opium	34
Notre propre impatience	36

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les Forces canadiennes en Afghanistan.

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ (cont'd)

L'hon. Andy Scott

Paul Steckle

Lui Temelkovski

Alan Tonks

Anthony Rota

L'hon. Judy Sgro

Brian Storseth

L'hon. Robert Thibault

GREFFIER DU COMITÉ

Andrew Bartholomew Chaplin

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jim Cox, Wolf Koerner

COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE

PRÉSIDENT

Rick Casson

VICE-PRÉSIDENTS

Claude Bachand
John Cannis

MEMBRES

Dawn Black, député
Robert Bouchard, député
Cheryl Gallant, député
Russ Hiebert, député
L'hon. Joe McGuire, député
Steven Blaney, député
L'hon. Denis Coderre, député
Laurie Hawn, député
L'hon. Keith Martin, député

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Harold Albrecht
L'hon. Carolyn Bennett
Blaine Calkins
Robert Carrier
Rodger Cuzner
Sukh Dhaliwal
Meili Faillie
L'hon. Charles Hubbard
L'hon. Lawrence MacAulay
Dean Del Mastro
L'hon. Dan McTeague
Richard Nadeau
Christian Ouellet
Omar Alghabra
Diane Bourgeois
Serge Cardin
David Christopherson
Paul Dewar
L'hon. Ujjal Dosanjh
Luc Harvey
Wajid Khan
Gurbax Malhi
L'hon. John McCallum
L'hon. Shawn Murphy
Rick Norlock
Marcel Proulx

LES FORCES CANADIENNES EN AFGHANISTAN

Rapport du Comité permanent de la défense nationale

Le président

Rick Casson, député

JUIN 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Le Président de la Chambre des communes accordé, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



LES FORCES CANADIENNES EN AFGHANISTAN

Rapport du Comité permanent de la défense nationale

Le président

Rick Casson, député

JUIN 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

